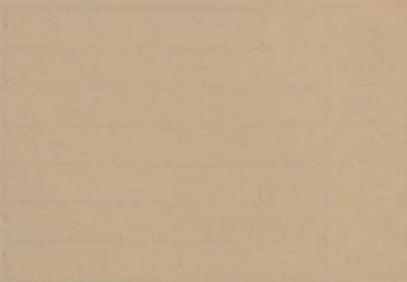
LA TRASFORMAZIONE DELLO STATO

ALFREDO ROCCO
Ministro Guardasigilli

LA TRASFORMAZIONE DELLO STATO

Dallo Stato Liberale
allo Stato Fascista

" La Voce „
Anonima Editrice
Roma 1927

INTRODUZIONE

Si parla oggi correntemente della Rivoluzione Fascista. La frase, che suscitava ancora poco tempo fa, perfino nel campo fascista, qualche ripugnanza e qualche dissenso, è oramai universalmente accettata per designare quel complesso fenomeno, che si iniziò nel 1919 con la formazione dei Fasci di Combattimento, si affermò con la marcia su Roma il 28 ottobre 1922, e che gradualmente, ma incessantemente, negli ultimi quattro anni, ha trasformato lo spirito delle masse e la struttura stessa dello Stato.

Rivoluzione dunque, senza dubbio. Ma rivoluzione, non tanto perchè movimento violento di popolo, culminato con la conquista del potere, in virtù di un atto di forza, ma sopratutto perchè ha cambiato radicalmente gli ordinamenti, e la nozione stessa dello Stato, ha sostituito alla vecchia classe dirigente una nuova, formatasi durante il duro travaglio della guerra e del dopoguerra, ed ha operato profondamente sulla psicologia delle masse, trasformandone l'orientamento spirituale.

Come si vede, io pongo sopratutto nel nuovo assetto giuridico e morale creato dal Fascismo la sua

intima virtù rivoluzionaria. Una rivoluzione, in realtà, non merita tal nome, se non mette capo ad un nuovo sistema di diritto pubblico e ad un nuovo spirito del popolo. Credere, come avviene talvolta, che la rivoluzione possa esaurirsi nei moti di piazza, nelle violenze, nelle esecuzioni capitali e nelle stragi popolari è confondere la forma con la sostanza, l'episodio col fatto storico. Certamente ogni rivoluzione ha i suoi episodi tremendi e tragici, ma tuttociò non è ancora la rivoluzione. Se fosse, meriterebbero il nome di rivoluzione le « jacqueries », le rivolte dei contadini o degli schiavi, le esplosioni di ira della folla malcontenta o eccitata; sarebbe stata rivoluzione l'anarchia bolscevica, che imperversò in Italia nel 1919 e nel 1920. La rivoluzione, lo stesso nome lo dice, è sopratutto un rivolgimento politico o sociale, ovvero politico e sociale insieme, quindi un processo storico, che mette capo a un nuovo ordinamento dello Stato o della Società o di ambedue. In altri termini la rivoluzione non può essere fine a se stessa, è necessariamente mezzo per la formazione di un ordine nuovo. Il travaglio per questa formazione è di regola molto lungo e molto duro. La rivoluzione francese non mise capo ad un ordine nuovo che dopo più di dieci anni, e divenne vero regime solo con le riforme napoleoniche. Ma, indubbiamente, la mèta di ogni rivoluzione è quella di creare dopo aver distrutto. Pari all'ape che muore generando, la rivoluzione come tale si estingue, quando l'ordine nuovo è creato. In questo momento la rivoluzione diventa, mi si passi l'antitesi, conservatrice; conservatrice del nuovo sistema che è nato da essa.

Può darsi che un vasto movimento di rinnovazione sorto da una ideologia politica e sociale, non riesca al fine che lo determinò, ma ne consegua un

altro diverso. Vale a dire, non sempre l' idea che mosse la rivoluzione trionfa nella rivoluzione: è il caso del bolscevismo russo, il quale, dopo aver fatto la rivoluzione per attuare il comunismo marxista, si avvia decisamente verso un assetto, che non è nè comunista nè marxista, ma che è certo profondamente diverso da quello della Russia del 1914.

Il Fascismo invece appartiene al novero di quelle rivoluzioni, le quali, sia pure con gli inevitabili adattamenti, imposti dalle necessità storiche, realizza la sua ideologia. La realizza nel campo spirituale, svegliando nella massa il sentimento del dovere, l'abitudine della disciplina, l'idea della subordinazione dell' individuo alla Nazione. La realizza nel campo giuridico, creando sulle rovine dello Stato liberale e democratico, lo Stato Fascista.

Questo processo di trasformazione è in atto. Esso è lungi dall'essere compiuto, è anzi appena all'inizio. Ma già le grandi linee del nuovo edificio cominciano ad apparir chiare, attraverso le manifestazioni del regime. Dal punto di vista giuridico non vi è dubbio che gli anni 1925 e 1926 segnano una tappa decisiva verso la trasformazione dello Stato. E, poichè come Guardasigilli del Governo Fascista in questo periodo fortunoso, ho avuto la ventura di collaborare, alla maggior parte delle riforme legislative, in virtù delle quali sulle rovine dello Stato liberale agnostico ed abulico, dello Stato democratico dominato dagli egoismi particolaristici, sta sorgendo lo Stato Fascista, credo non inutile riunire in volume i discorsi e le relazioni, con cui, per incarico del Capo del Governo Benito Mussolini, ho avuto l'onore di illustrare davanti al Parlamento la nuova legislazione del regime.

Questo significa che non tutta la legislazione fa-

scista si trova riprodotta e commentata in questo volume, ma solo quella, alla cui elaborazione ho dato la mia opera personale. Altre leggi fondamentali, che pure hanno contribuito potentemente a dar fisonomia al nuovo assetto dello Stato, rimangono fuori dal quadro di questo volume, come la riforma della scuola, e la riforma dei Comuni. Queste leggi ed altre ancora che l'inevitabile sviluppo della trasformazione fascista renderanno necessarie, saranno sistematicamente illustrate a suo tempo, quando il ciclo rinnovatore della rivoluzione sarà compiuto. L'intento di questa raccolta non può essere sì vasto: il presente momento dell' evoluzione fascista non lo consentirebbe. Mi limito, pertanto, oggi a presentare, riuniti in volume, i documenti della trasformazione giuridica operata dal fascismo dopo il 3 gennaio 1925 nel campo più generale della organizzazione dello Stato, in quello cioè che rientra più specificamente nella competenza del Ministro Guardasigilli.

Indubbiamente, anche in questo campo, il 3 gennaio segna una data decisiva. Dal 28 ottobre 1922 al 3 gennaio 1925 il fascismo non governò da solo l'Italia; la governò in collaborazione con altri partiti. Tale collaborazione, molto larga nel primo momento, era andata gradualmente restringendosi, ma, in sostanza, solo col 3 gennaio ogni residuo del Governo di coalizione fu eliminato, e il Fascismo dominò da solo lo Stato. Era pertanto naturale che, finchè detriti del vecchio mondo politico, con mentalità totalmente diversa, professanti dottrine antitetiche a quella fascista, collaboravano col Fascismo nel Governo, fosse difficile iniziare vigorosamente una totale trasformazione dello Stato. Aggiungiamo che l'opinione pubblica non era ancora matura, malgrado il trionfo della marcia su Roma, per l'abbandono completo di

forme giuridiche e politiche, che avevano avuto diritto di cittadinanza in Italia per quasi ottanta anni. La reazione antinazionale del secondo semestre del 1924 dette al Fascismo la sensazione netta, che era venuto per esso il momento di governare da solo e di trasformare lo Stato, o di acconciarsi al fallimento della rivoluzione. Fra le due vie la scelta non poteva essere dubbia, e Mussolini, con l'intuito infallibile che lo assiste nei più gravi momenti, nel discorso del 3 gennaio, complemento necessario della marcia su Roma e perciò atto eminentemente rivoluzionario, aprì la nuova fase della rivoluzione: quella di realizzazione del Fascismo e di creazione dello Stato Fascista. Che il momento per tale decisione fosse opportuno, è mostrato dal consenso unanime, con cui il popolo italiano accolse l'inizio del nuovo periodo. L'annunzio infatti che il fascismo avrebbe d'ora innanzi attuato in modo intransigente il suo programma di rinnovazione, fu accolto come una liberazione da tutti, fascisti e non fascisti. Dai fascisti, che acquistavano la certezza della realizzazione delle loro dottrine. Dai non fascisti, e voglio dire anche dagli avversari del Fascismo, che d'ora innanzi si vedevano perciò assoggettati con maggior rigore alla disciplina legale dello Stato, ma eran posti per ciò stesso, al sicuro delle reazioni extralegali dovute appunto alla insufficienza delle sanzioni giuridiche.

Tuttavia il valore storico decisivo per la realizzazione dello Stato fascista, che si deve alttribuire alla data del 3 gennaio 1925, non toglie che, anche nel periodo antecedente, che fu di transigenza e di collaborazione, riforme importanti non siano state attuate. Specialmente nell'anno 1923, una notevole opera di revisione dell'assetto legislativo dello Stato venne operata dal Governo, in virtù dei pieni

poteri ottenuti dal Parlamento. Si trattò, come i tempi consentivano, di una riforma principalmente tecnica, ma che non deve venire dimenticata, sia perchè fu il coronamento di lunghi lavori legislativi condotti durante decenni, e che mai erano riusciti a un risultato concreto, per la debolezza insanabile dei Governi antecedenti, sia perchè ebbe qualche riflesso politico non indifferente.

Sotto questo punto di vista il primo posto spetta indubbiamente alla riforma della scuola, preparata ed attuata da Giovanni Gentile con ferrea coerenza e con indomabile energia, che trasformò profondamente tutti gli ordini di scuole, da quella primaria all'Università, e che non fu soltanto riforma di ordinamenti o di programmi, ma di spirito e di metodo. Dalla scuola agnostica, priva di contenuto morale, senza idealità, pura fornitrice di nozioni, che lo Stato liberale democratico aveva creato, uscì la scuola educatrice, non solo dell'intelletto ma dell'animo, con un suo contenuto religioso e nazionale, formatrice dell'italiano nuovo, degno della nuova storia d'Italia, capace di comprenderla e di realizzarla. Malgrado le critiche e le opposizioni che una sì vasta e profonda riforma doveva suscitare, e malgrado anche gli inevitabili errori di dettaglio, che in un'opera così colossale, preparata ed attuata in pochi mesi, non potevano mancare, la riforma della scuola resterà come uno dei titoli fondamentali di benemerenza del Fascismo verso l'Italia. Giustamente il Goy, capo dell'ufficio informazioni della Sorbona dichiarava: «questa riforma Gentile passa di molto il quadro delle istituzioni puramente scolastiche: essa è in primo luogo un avvenimento politico» e aggiungeva che la riforma «avrà conseguenze incalcolabili sull'avvenire della Nazione vicina».

Accanto alla riforma della scuola dell'On. Gentile vanno poste le riforme finanziarie dell'On. De Stefani. Riforme tecniche certamente, ma che contribuirono potentemente all'assetto finanziario dello Stato e che consentirono il risanamento del bilancio, presupposto indispensabile della ricostruzione della finanza e dell'economia italiana. Basti ricordare il riordinamento dei tributi, i quali hanno avuto finalmente un assetto definitivo ed organico, la revisione della legge di contabilità generale dello Stato, che ha stabilito un ferreo controllo delle spese facendo di un Governo uscito dalla rivoluzione il più cauto e ordinato amministratore, e infine la riforma dell'ordinamento gerarchico della burocrazia, che dette all'Amministrazione italiana un assetto, non forse privo di mende, ma che ha posto finalmente ordine in una materia, divenuta da tempo campo preferito di azione degli interessi particolaristici e delle pretese demagogiche.

Non bisogna dimenticare infine le riforme attuate nel campo dell'Amministrazione della Giustizia, fra cui importantissima quella delle circoscrizioni giudiziarie e sopratutto quella unificazione della Cassazione, vecchia aspirazione mai attuata per l'opposizione irreducibile degli interessi regionali, a cui il regime parlamentare non poteva nè sapeva resistere.

Ma dopo la riforma tecnica doveva venire la riforma politica. Io non sono un feticista delle riforme, sono anzi in questo campo un eretico. Le riforme, infatti, operate dalle leggi sono caduche, se esse non si realizzano sopratutto nel costume, nello spirito, nella tradizione. Solo quelle riforme sono durevoli che sono fatte prima negli animi e poi nelle leggi.

Ecco perchè, se il Fascismo, anticipando i tempi, avesse, al suo primo avvento al potere, iniziato imme-

diatamente la riforma dello Stato, avrebbe forse fatto opera vana. Bisognava infatti prima creare nei costumi e nello spirito, il nuovo stato auspicato dal fascismo, e dopo, ma dopo soltanto si poteva dare ad esso una forma legale e un'organizzazione giuridica. Dopo due anni di Governo fascista, anche la riforma legislativa fu possibile, perchè in sostanza lo Stato fascista esisteva nella realtà.

Ma in che consiste questo Stato fascista? In che si differenzia esso dallo Stato liberale democratico?

Lo Stato liberale, le cui origini remote debbono farsi risalire a movimenti spirituali e politici estranei al nostro Paese e allo spirito italiano, si costituì in Italia sopra tutto per motivi di opportunità contingente, in un periodo in cui il liberalismo trionfava in Europa e in cui la formazione dello Stato italiano unitario come Stato liberale pareva dovesse più facilmente vincere gli ostacoli, che i nazionalismi e gli imperialismi altrui ponevano al nostro risorgente nazionalismo. E in questo adattamento di sistemi politici e giuridici, ispirati a ideologie fondalmente individualistiche ed antistatali, ad un popolo appena uscito da lunghi secoli di servitù e da oltre un millennio di disgregazione, privo di coscienza nazionale, e senza alcuna idea dello Stato, gli errori si moltiplicarono e si aggravarono le degenerazioni.

La stessa struttura dello Stato liberale democratico ne faceva per sè un fragile edificio, la cui resistenza era legata al concorso di condizioni, che mancavano in Italia.

Le caratteristiche dello Stato liberale democratico sono infatti due. Anzitutto esso è un'organismo estraneo alle forze vive operanti nel Paese, che pone tutte alla stessa stregua e tutte egualmente tutela. In

secondo luogo, esso è un organismo privo di un suo contenuto concreto, senza ideali propri, aperto a tutti gli ideali e a tutti i programmi. Le conseguenze di questa duplice premessa sono evidenti. Lo Stato liberale democratico non domina le forze esistenti nel Paese, ma ne è dominato: sono queste che decidono, lo Stato subisce la decisione e la esegue. Non basta, lo Stato liberale democratico, non avendo una sua idea da imporre, diviene il campo aperto alle lotte di tutte le correnti e di tutte le forze che esistono nel Paese: tutte hanno diritto, volta a volta, di penetrare nello Stato, o alternativamente, ovvero, peggio ancora, concorrentemente, in proporzione della importanza di ciascuna.

Questa concezione dello Stato era così radicata in Italia che essa era diventata una premessa comune a tutti i partiti, anche quelli che più aspramente si combattevano fra di loro. Era una di quelle verità che non si discutono, perchè evidenti a tutti, un *truism*, come dicono gli inglesi. Questa concezione era accettata non solo dai liberali e dai democratici, ma anche dai socialisti, i quali, pur combattendo per l'avvento di un diverso tipo di Stato, in realtà realizzavano in concreto anche essi lo Stato liberale e per lo Stato liberale operavano ogni giorno; e gli stessi popolari, che pretendevano derivare la loro dottrina dalla dottrina cattolica, che è così lontana dal liberalismo, erano divenuti i fautori più accaniti dello Stato liberale democratico. In verità pareva che in Italia il liberalismo e la democrazia, figli legittimi del protestantesimo, fossero per celebrare la loro più grande vittoria, quella sul cattolicesimo, che erano sul punto di assorbire e di convertire.

Nessuna meraviglia che questo trionfo quasi totale del liberalismo e della democrazia in Italia abbia condotto lo Stato italiano sull'orlo dell'abisso.

Fuori d'Italia, specialmente nei paesi Anglo-Sassoni, lo Stato liberale democratico aveva potuto fiorire ed anche operare grandi cose, perchè esso trovava nelle condizioni sociali e politiche di quei popoli correttivi che mancavano presso di noi. Nei Paesi Anglo-Sassoni ed anche in Francia vi è una grande tradizione nazionale, e l'idea dello Stato si è fortificata attraverso secoli di lotte sostenute dallo Stato per l'affermazione della sua supremazia. In Inghilterra, inoltre, allo spirito individualistico e disgregatore del germanesimo, si è sovrapposta una educazione morale rigorosa, per cui l'individuo, pur rivendicando teoricamente di fronte allo Stato la più ampia libertà, sa nel fatto spontaneamente limitarla.

Tutte queste condizioni mancavano in Italia. La vecchia tradizione romana, splendidamente rinnovata dalla Chiesa Cattolica, era ispirata bensì al principio della disciplina, della gerarchia della sottomissione dei singoli allo Stato, ma era tradizione ormai lontana, su cui avevano profondamente operato le influenze disgregatrici del germanesimo, l'anarchia medioevale e in ultimo la servitù straniera. Quest'ultima soprattutto, facendo apparire per secoli lo Stato come strumento della oppressione straniera, aveva fatto nascere e radicato profondamente nelle masse italiane lo spirito di diffidenza e di rivolta contro la pubblica autorità. Tale spirito avrebbe dovuto essere trasformato da un'opera pertinace di educazione politica e di disciplina statale. Lo Stato liberale democratico era, purtroppo, incapace spiritualmente e materialmente, di adempiere a questa, che avrebbe dovuto essere la sua prima e più urgente funzione.

Avvenne così che anche dopo conseguita l'unità e l'indipendenza, le masse italiane conservassero verso lo Stato Nazionale quella stessa attitudine diffidente ed ostile, che avevano per secoli tenuto contro lo Stato straniero o cliente dello straniero.

In questa condizione di cose è da meravigliare che lo Stato liberale in Italia abbia potuto reggere per sessantadue anni, e che la conquistata indipendenza non sia stata travolta dall'anarchia. Ma era evidente che al primo grande urto quella larva di Stato sarebbe caduta in frantumi. Durante la grande guerra lo salvò benchè lontano, e incapace, l' intima virtù della stirpe e l'organizzazione militare del popolo in armi. Ma il grande turbamento che seguì la guerra trovò lo Stato più debole e più che mai assente e privo di volontà. Venuta meno l'esaltazione della lotta esteriore, cessata l'organizzazione militare, lo Stato liberale, minato da ogni parte, non poteva più resistere e non resistè. Ne derivò, dopo la guerra, un periodo di totale anarchia, nel quale lo Stato, divenuto l'ombra di se stesso, dovette assistere impassibile allo scatenarsi delle lotte civili, impotente a frenarle e a dominarle.

A questo punto lo Stato liberale democratico era virtualmente in Italia finito. La marcia su Roma fu la consacrazione storica del crollo. Anche se le forze del fascismo fossero state meno imponenti di quello che erano, esse avrebbero egualmente trionfato. Nessun regime cade per la forza dei propri avversari, tutti cadono per la propria debolezza.

La conquista dello Stato da parte del Fascismo doveva portare necessariamente alla sua trasformazione. Gradualmente, ma incessantemente, come abbiamo veduto, prima nel fatto, poi nelle leggi, si è venuto formando lo Stato fascista che, come conte-

nuto e come forma, si differenzia totalmente dallo Stato liberale.

Dico Stato fascista e non Stato nazionale, come pur si usa da taluni, perchè l'espressione è più comprensiva e più esatta.

Lo Stato fascista è infatti lo Stato, che realizza al massimo della potenza e della coesione l'organizzazione giuridica della Società. E la società, nella concezione del fascismo, non è una pura somma di individui, ma è un organismo, che ha una sua propria vita e suoi propri fini, che trascendono quelli degli individui, e un proprio valore spirituale e storico. Anche lo Stato, che delle società è la giuridica organizzazione, è per il Fascismo un organismo distinto dai cittadini, che a ciascun momento ne fanno parte, il quale ha una sua propria vita e suoi propri fini, superiori a quelli dei singoli, a cui i fini dei singoli debbono essere subordinati.

Stato fascista è dunque lo Stato veramente sociale, qualunque sia il tipo di società che in esso si organizza. Vi è uno Stato fascista nelle società a tipo cittadino, dominante nel mondo antico e mediovale. Vi è uno Stato fascista nelle società a tipo nazionale, che ancora oggi prevalgono nei paesi civili. Vi è uno Stato fascista nelle società a tipo imperiale, delle quali ci offre esempi cospicui l'antichità e che si vanno oggi sempre più affermando nel mondo. Può essere fascista lo Stato-città, lo Stato-nazione e lo Stato-impero.

Quando si dice che lo Stato fascista è lo Stato nazionale, si dice cosa vera per l'Italia di oggi, che è una società a tipo nazionale, non si dice cosa vera per quella che sarà l'Italia di domani,nè per quello che sono oggi l'Inghilterra, la Francia, il Giappone e gli Stati Uniti di America: in questi casi lo Stato fa-

scista sarebbe lo Stato imperiale. In sostanza, mentre il concetto di Stato nazionale risponde a una condizione concreta di vita sociale, quello di Stato fascista risponde a una condizione generale ed astratta, che si verifica tutte le volte che una società si organizza fortemente a Stato, per la realizzazione dei fini perpetui della specie.

Da ciò possono desumersi facilmente le differenze che distinguono lo Stato fascista dallo Stato liberale. Sono differenze che concernono tanto il punto di vista sociale, cioè il contenuto, quanto il punto di vista giuridico, cioè la forma.

Socialmente lo Stato fascista ha fini suoi propri, cioè una propria funzione e una propria missione. Lo Stato fascista non è agnostico, come lo Stato liberale, in ogni campo della vita collettiva; al contrario in ogni campo ha una sua funzione e una sua volontà.

Lo Stato fascista ha la sua morale, la sua religione, la sua missione politica nel mondo, la sua funzione di giustizia sociale, infine il suo compito economico. E perciò lo Stato fascista deve difendere e diffondere la moralità nel popolo; deve occuparsi dei problemi religiosi, e perciò professare e tutelare la religione vera, cioè la religione cattolica; deve adempiere nel mondo alla missione di civiltà affidata ai popoli di alta cultura e di grandi tradizioni, il che significa adoperarsi in tutti i modi per l'espansione politica, economica, intellettuale fuori dei confini; deve fare giustizia fra le classi, vietando la sfrenata auto-difesa di classe; infine deve promuovere l'aumento della produzione e della ricchezza, adoperando, quando occorre, la molla possente dell'interesse individuale, ma intervenendo anche, quando occorre, con la sua propria iniziativa.

Ciò dimostra ancora una volta quella verità che ho avuto ripetutamente ragione di affermare: lo Stato fascista contiene in sè gli elementi di tutte le altre concezioni dello Stato, ma non già, come in esse, in modo unilaterale e quindi erroneo, ma in maniera integrale e perciò vera. Lo Stato fascista contiene il liberalismo e lo supera: lo contiene, perchè si serve della libertà quando essa è utile; lo supera, perchè raffrena la libertà quando è dannosa. Lo Stato fascista contiene la democrazia e la supera; la contiene perchè fa partecipare il popolo alla vita dello Stato in quanto è necessario; la supera perchè tiene in riserva la possibilità di far decidere i problemi essenziali della vita dello Stato a coloro, che hanno la possibilità di intenderli, sollevandosi sopra la considerazione degli interessi contingenti degli individui. In ultimo lo Stato fascista contiene il socialismo e lo supera: lo contiene, perchè vuole, come esso, realizzare la giustizia sociale; lo supera, perchè non consente che questa giustizia sia fatta mediante l'urto brutale delle forze sociali, nè crede che sia necessario per attuarla un mastodontico e complicato sistema di produzione collettiva, che finirebbe col sopprimere ogni spirito di risparmio, e assorbire tutto l'utile del processo produttivo.

Giuridicamente non meno profonde sono le differenze fra lo Stato liberale e lo Stato fascista. Lo Stato fascista è lo Stato veramente sovrano, quello cioè che domina tutte le forze esistenti nel paese e tutte sottopone alla sua disciplina. Se, infatti, i fini dello Stato sono superiori, anche i mezzi che esso adopera per realizzarli debbono essere più potenti di ogni altro, la forza di cui esso dispone soverchiante sopra ogni altra forza.

Questa teoria dello Stato sovrano non è, in realtà,

nuova, perchè tutta la scuola giuridica di diritto pubblico la professa. Questa scuola ha sempre insegnato che la sovranità non è del popolo, ma dello Stato, principio affermato in tutti gli scritti dei maestri del diritto pubblico stranieri e italiani, e anche di molti giuristi nostri, che nel campo politico si dichiaravano poi liberali o democratici, senza dubitare affatto della patente contraddizione, in cui venivano a trovarsi con sè medesimi. In realttà, dire che lo Stato è sovrano è negare il liberalismo e la democrazia, per cui una superiorità dei fini dello Stato su quelli degli individui non esiste, come non esiste la sovranità dello Stato.

Tale contraddizione, negli stessi uomini, tra la concezione giuridica e la concezione politica dello Stato è tanto più meravigliosa, in quanto è chiaro che dalla teoria della sovranità dello Stato discende logicamente la teoria dello Stato fascista. Se infatti lo Stato è sovrano, se in sua mano è un potere soverchiante, che domina e disciplina tutte le altre forze esistenti nella società, ciò significa che lo Stato adempie a fini suoi propri, superiori a quelli degli individui. Non è infatti concepibile che una forza soverchiante sia concessa allo Stato, se non per realizzare fini superiori ed adempiere ad una superiore missione, altrimenti quella forza si risolverebbe in semplice sopraffazione e mera tirannia.

Superiorità dei fini, supremazia delle forze; in questa dicotomia si riassume la concezione dello Stato fascista.

Tutta la nuova legislazione fascista tende a realizzare questa concezione dello Stato.

Trasformare lo Stato liberale democratico, senza un suo contenuto e senza una effettiva sovranità, nello Stato fascista, avente suoi fini concreti, la volontà di realizzarli, e la forza necessaria per realizzarli, si-

gnificava da un canto dare allo Stato un contenuto positivo di volontà e di azione, dall'altro fornirgli lo strumento indispensabile, per adempiere alla sua missione, cioè rendere effettiva la sua sovranità ed efficiente la sua autorità. Nell'ordine logico il primo compito precede il secondo, nell'ordine pratico è il secondo che soverchia, perchè, mentre la trasformazione spirituale dello Stato è opera essenzialmente morale e politica, la sua trasformazione giuridica è opera essenzialmente legislativa, e questa dipende più direttamente dalla volontà e dall'azione di governo.

Tuttavia, il problema stesso della creazione di uno Stato avente un suo proprio contenuto nel campo etico, religioso, politico ed economico, se dipende soprattutto dalla trasformazione dello spirito dei governanti e delle masse, del costume politico e della cultura politica, dipende anche, in parte, dall'indirizzo pratico dell'azione di governo e della legislazione.

Le riforme legislative attuate durante i primi quattro anni del Governo fascista hanno avuto un importanza grande per questa trasformazione interiore dello Stato. Ho già accennato al valore decisivo della riforma scolastica sotto questo punto di vista; creando una scuola educatrice del carattere, propagatrice del sentimento religioso, formatrice della coscienza nazionale, si è dato allo Stato un compito, a cui per l'innanzi esso si riteneva estraneo. Ma non minore importanza hanno le leggi sulla maternità e sull'infanzia e sopratutto quella sull'Opera Nazionale dei Balilla. Questa grande istituzione si prepara a dare una educazione militare e nazionale alla gioventù dai sette ai diciassette anni, mediante un'opera ininterrotta, compiuta nelle scuole e fuori delle scuole, che in breve volger d'anni, trasformerà radicalmente

lo spirito e il carattere del popolo italiano. Così l'Italia, per virtù della guerra e del fascismo, dopo secoli di indisciplina e di neghittosità, tornerà ad essere una grande nazione militare e guerriera.

Anche la riforma dei codici, già autorizzata dal Parlamento, ed ormai in via di attuazione, contribuirà a dare allo Stato quel contenuto concreto di cui finora mancava. Nel codice civile, nel codice penale, lo Stato si affermerà vigorosamente come tutore della moralità e dell'ordine famigliare; nel codice civile ancora e nel codice di commercio, la tutela della proprietà privata, strumento indispensabile per la formazione del risparmio, e la disciplina del credito saranno considerate come essenziali funzioni dello Stato; nel codice civile, nel codice di commerciio, nel codice penale gli interessi politici ed economici della nazione avranno, come è dovere dello Stato, una forte garanzia; nel codice penale e in quello di procedura penale troveranno posto adeguato e adeguata soddisfazione le necessità della difesa della Società e dello Stato, repressiva e preventiva, contro la delinquenza; nel codice di procedura civile, infine, l'amministrazione della giustizia non sarà più considerata una passiva funzione di interesse esclusivamente privato, ma come una delle più alte attività dello Stato, avente lo scopo eminentemente politico di garantire la pace sociale con l'attribuire a ciascuno ciò che gli spetta.

Ma la riforma, a mio avviso, che ha maggiormente contribuito a dare allo Stato fascista la sua fisonomia e alla sua azione un concreto contenuto sociale, è pur sempre quella realizzata mediante la legge sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro e il relativo regolamento legislativo.

Questa legge pone fine al secolare agnosticismo dello Stato in materia di conflitti fra le categorie e

le classi, e considera l'attuazione della giustizia sociale come un problema, che esso deve risolvere nel suo ambito e con le sue forze. Con questa legge lo Stato finalmente dà un assetto stabile ai rapporti tra le categorie e le classi, ponendosi nei loro confronti in una situazione di arbitro e di moderatore, e impedendo così che una sopraffaccia l'altra, e che dalla lotta dell' una contro l' altra derivi l' anarchia, la miseria e la servitù dei cittadini. Ma, oltre che a risolvere il problema della sostituzione della giustizia di Stato alla autodifesa di classe, la nuova legislazione sindacale risolve anche il problema dell'organizzazione della società italiana a base professionale. Il sistema democratico dell'atomismo suffragistico, che ignorava il produttore e conosceva solo il cittadino, se aveva potuto in un primo momento servire a distruggere un' organizzazione sociale e politica, come era quella del secolo XVIII, sorpassata dalla evoluzione sociale ed economica del tempo, non aveva avuto nessuna virtù ricostruttrice. Esso partiva da una concezione fondamentalmente erronea della vita sociale, che disconosceva la natura organica della società, le differenze necessarie tra gli uomini, il loro diverso valore, e la diversità delle funzioni a ciascun individuo affidate nel complesso e multiforme meccanismo della vita sociale. Il giorno, in cui il sistema era stato condotto alle sue estreme conseguenze, ed aveva prodotto gli estremi danni, minacciando di travolgere in una uviversale anarchia tutta la moderna civiltà, il problema di una riorganizzazione della Società, non più sulla base dell'atomismo individualistico della filosofia della rivoluzione francese, ma sulla base di una visione organica della Società, si poneva nettamente. La risoluzione di questo problema è uno dei compiti più

importanti dello Stato fascista, che con la legge del 3 aprile 1926 e il regolamento 1 luglio dello stesso anno l'ha affrontato risolutamente, disciplinando in modo organico tutto il fenomeno sindacale. Realizzazione della giustizia sociale per opera dello Stato, riorganizzazione della Società sulla base della funzione produttiva da ciascuno esercitata, ecco il nuovo compito assegnato allo Stato, che dà allo Stato fascista una nuova forza e una nuova vita.

Nè in questo campo della formazione di uno Stato bene attrezzato all'esercizio delle sue funzioni sociali, può essere dimenticata la legge sulla istituzione dei consigli provinciali dell'economia, per cui lo Stato viene fornito di uno strumento adeguato per l'esercizio della sua azione economica, che fino ad oggi mancava, giacchè nelle provincie lo Stato era rappresentato da molti organi, ma era assente proprio nel campo economico.

Non meno importante della trasformazione interiore dello Stato deve considerarsi la trasformazione esteriore operata dal fascismo in questi ultimi anni. Intendo per trasformazione esteriore la restituzione allo Stato della pienezza della sua sovranità, inceppata durante il regime liberale democratico da una quantità di vincoli, di restrizioni, di controlli e soprattutto sopraffatta ed annullata dall'irrompere senza limiti di molteplici forze, che tendevano a diminuirla e a usurparla.

. Restituire allo Stato il pieno esercizio della sua sovranità significa anzitutto rafforzare il potere esecutivo. Il potere esecutivo, infatti, è l'espressione più genuina dello Stato, l'organo essenziale e supremo della sua azione.

Dovunque, ma specialmente in Italia, la decadenza dello Stato ha avuto come manifestazione este-

riore il crescere smisurato dei poteri del Parlamento e specialmente della Camera elettiva, a danno del potere esecutivo. Fenomeno significativo, e che fa pensare immediatamente ad un rapporto di causa ad effetto, tra questo accrescimento e quella decadenza. E in verità, se si penetra dentro all' assenza delle cose, così deve appunto concludersi, giacchè la Camera elettiva, che formalmente e giuridicamente figura nella costituzione come organo dello Stato, è dal punto di vista sostanziale organo di interessi particolaristici, dei più diversi e svariati interessi particolari. La rappresentanza politica, infatti, checchè ne dicano i teorici del diritto costituzionale, non è sostanzialmente designazione di capacità, ma rappresentanza di interessi, naturalmente interessi di individui o di gruppi e perciò spesso contrastanti con quelli dello Stato. Ora, finchè la funzione del Parlamento, come organo dello Stato, è limitata a una semplice partecipazione all' esercizio della sovranità, il danno non è grave. Ma diventa gravissimo quando, con la naturale tendenza esclusiva ed usurpatrice degli interessi particolari, l'organo di tali interessi viene acquistando una posizione preminente nell'esercizio del potere sovrano. Quando ciò si verifica e il potere parlamentare domina il potere esecutivo, la tutela degli interessi storici ed immanenti della Società, di fronte ai particolarismi degli individui, delle categorie e delle classi, si affievolisce e spesso vien meno. A questo punto la sovranità dello Stato è praticamente annullata, e ad essa si sostituisce la sovranità degli individui e dei gruppi in perpetua lotta fra di loro, quindi il cozzo continuo di forze brute, che tendano a sopraffarsi vicendevolmente; ciò che significa il disordine permanente e l'anarchia.

Tale era lo stato di cose, che la sopraffazione par-

lamentare aveva creato in Italia prima dell'avvento del Fascismo, e che il Fascismo ha fatto immediatamente cessare, restituendo al potere esecutivo la sua naturale posizione di organo preminente della sovranità. La legislazione fascista doveva consacrare giuridicamente questa preminenza. Non già che nella costituzione scritta dallo Stato italiano ciò non fosse già stabilito; come tutti sanno, lo Statuto fondamentale del Regno ignora lo sfrenato regime parlamentare degli ultimi decenni della nostra storia politica. Esso consacra un semplice regime costituzionale, in cui la parte principale dell'esercizio della sovranità spetta sempre al potere esecutivo ed al Re suo capo supremo, mentre al Parlamento è riservata una funzione secondaria di collaborazione e di controllo. Ma la pratica costituzionale aveva da lunghi anni modificato lo Statuto, dando sempre più al Parlamento e per esso alla Camera elettiva, la somma dei poteri. Tale sistema potè, bene o male, funzionare, finchè vi fu nella Camera una maggioranza relativamente omogenea e capace di esprimere dal suo seno un Governo omogeneo. Ma, quando con la imprudente introduzione della rappresentanza proporzionale nel sistema elettorale, nessun partito ebbe più la maggioranza, la crisi divenne irrimediabile. Quando la Camera non fu più costituita da una maggioranza e da una o più minoranze, ma da una serie di minoranze, si impose la necessità del Governo di coalizione, costituito dall'unione di più partiti di minoranza. Simile sistema doveva condurre e fatalmente condusse alla paralisi di governo. Ciascun gruppo, che partecipava al potere non aveva sufficiente forza per governare, ma ne aveva abbastanza per impedire che gli altri governassero. Si attuò così il liberum veto dei gruppi, che condusse rapidamente all'annulla-

mento del potere esecutivo. Una tradizione simile doveva essere radicalmente troncata, e perchè ciò accadesse era necessario che una serie di leggi direttamente ed indirettamente sancissero, in modo esplicito, il principio che l'organo permanente e supremo dell'esercizio della sovranità è il potere esecutivo, riducendo il compito del Parlamento al campo, nel quale è solo praticamente possibile, della collaborazione e del controllo.

Il fascismo, pertanto, cominciò immediatamente coll' abolire l' assurdo sistema della rappresentanza proporzionale, per cui lo Stato veniva considerato come un possesso privato dei partiti, da dividersi tra essi in proporzione delle forze di ciascuno. Dal sistema totalmente proporzionale della legge del 1919 si è passati al sistema maggioritorio a scrutinio di lista nazionale, con residui di proporzionalismo nella rappresentanza delle minoranze, consacrato nella riforma elettorale del 1923; e in ultimo si è ritornati al sistema schiettamente maggioratorio dello scrutinio uninominale con la legge del 1925.

In seguito, con una serie di provvedimenti legislativi vennero direttamente rafforzati i poteri del Governo.

A questo gruppo di leggi appartengono: la legge sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, la legge sulle facoltà e le prerogative del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato; la legge sulla istituzione dei podestà nei Comuni e la sostituzione delle Consulte Municipali ai Consigli Comunali.

La legge sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, colmando una lacuna dello stesso Statuto fondamentale del Regno, fatto per un piccolo Stato e in un periodo storico di lenta evolu-

zione della vita economica e sociale, dà la possibilità al Governo, organo permanente e supremo della sovranità, di esercitare in taluni casi il potere legislativo, anche nel campo normalmente riservato al Parlamento. In tal modo, mentre si riconosce al Governo il suo carattere di organo, non solo preminente, ma anche permanente dello Stato, gli si consente di assicurare la continuità della vita dello Stato nei momenti più gravi della vita nazionale. Non solo, ma, attribuendo al Governo la possibilità di emanare, in caso di urgenza, norme aventi forza di legge, si è resa possibile l'approvazione di leggi, che per la inevitabile opposizione dei particolari interessi contrastanti, non giungerebbero mai in porto con l'ordinaria procedura parlamentare. È questo un punto forse secondario, ma molto importante della riforma, che non va trascurato. Vi sono leggi, che il Parlamento non riesce mai ad approvare, appunto perchè vi si oppongono fortemente interessi particolari, piccoli talvolta, ma ostinati. Così ricordo una leggina di nessuna importanza sopra gli atti notarili fatti durante l'occupazione austriaca nelle provincie invase, che per tre legislature si è trascinata fra Camera e Senato, senza che si riuscisse mai a ottenere su di un unico testo il consenso delle due Camere, perchè gli interessati, agendo volta a volta nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento, riuscivano a farvi introdurre emendamenti che ne ritardavano l'approvazione.

La legge sui poteri e le attribuizioni del Capo del Governo, concentrando la direzione del Governo nelle mani del Primo Ministro e, dando a questo la somma dei poteri e delle responsabilità, costituisce un altro contributo al rafforzamento del potere esecutivo, la cui azione, divenuta omogenea e unitaria, è anche necessariamente più efficace. Si pone termine così

al Governo fatto a compartimenti stagni, proprio del regime parlamentare, in cui ogni Ministro rappresentando una propria forza, un proprio gruppo e particolari interessi economici e politici, tendeva a fare nel Governo la propria politica. Ma il significato più profondo della legge sui poteri del capo del Governo sta nell'avere svincolato, con formale disposizione di legge, il Governo dalla dipendenza del Parlamento, riconsacrando il principio, già contenuto nello Statuto, ma per lunga tradizione dimenticato, che il Governo del Re è emanazione del potere regio e non già del Parlamento, e deve godere la fiducia del Re, interprete fedele delle necessità della Nazione. In tal modo la Camera elettiva appare, quello che è, uno dei modi di manifestazione delle necessità e dei sentimenti del Paese, non già l'unica e la decisiva. In un periodo, in cui la vita di un grande popolo è divenuta sommamente complessa, non è più possibile dare alla rappresentativa elettiva, basata sull'atomismo suffragistico, un valore assoluto nel Governo della Nazione.

Alla stessa necessità di rafforzare il potere esecutivo nelle Provincie e nei Comuni si ispira la legge sui poteri dei Prefetti, e quella importantissima e veramente decisiva per la vita italiana, così intensa localmente, sopra l'istituzione del podestà e delle Consulte Municipali.

Ma l'onnipotenza della Camera elettiva non era la sola causa della disgregazione dello Stato liberale democratico. Le forze, che attraverso il parlamento, usurpavano la sovranità e la esercitavano nel proprio interesse sotto le forme legali del parlamentarismo, agivano anche più profondamente e in modo illegale fuori del Parlamento. I partiti, le organizzazioni sindacali, la stampa erano venuti costituendo

altrettanti Stati nello Stato, creando una condizione di cose divenuta in ultimo, veramente intollerabile, per cui nella nazione tutti comandavano, meno che lo Stato; donde una guerra perpetua di tutti contro tutti, che aveva soppresso ogni libertà e creato una condizione di vicendevole sopraffazione, che paralizzava la vita del paese. In tal modo, contraddizione solo apparente, lo Stato liberale, nell'ultima fase del suo disfacimento, doveva assistere impotente alla fine di ogni libertà.

Si poneva pertanto allo Stato il dilemma: o trasformarsi o perire; o riaffermare la propria sovranità su tutte le forze esistenti nel Paese o dissolversi nella universale anarchia.

Lo Stato Fascista ha operato questa trasformazione; esso ha affermato il proprio dominio su tutte le forze esistenti nel paese, tutte coordinandole, tutte inquadrandole e tutte indirizzandole ai fini superiori della vita nazionale. Una serie di leggi riafferma tale necessaria superiorità dello Stato.

A questa serie di leggi appartiene la legge sulle associazioni segrete, la quale mira a ricondurre sotto il controllo dello Stato tutte le Associazioni, che operano nel territorio nazionale e che, se ha colpito specialmente una particolare associazione, la Massoneria, che si era abbarbicata allo Stato e che in mille modi lo teneva avvinto e lo dominava, è in realtà un provvedimento di indole generale. Il quale mira a disciplinare, nella forma più limitata e moderata, il fenomeno associativo, così importante nella vita moderna, e che lo Stato non può, senza consacrare la sua piena abdicazione, ignorare.

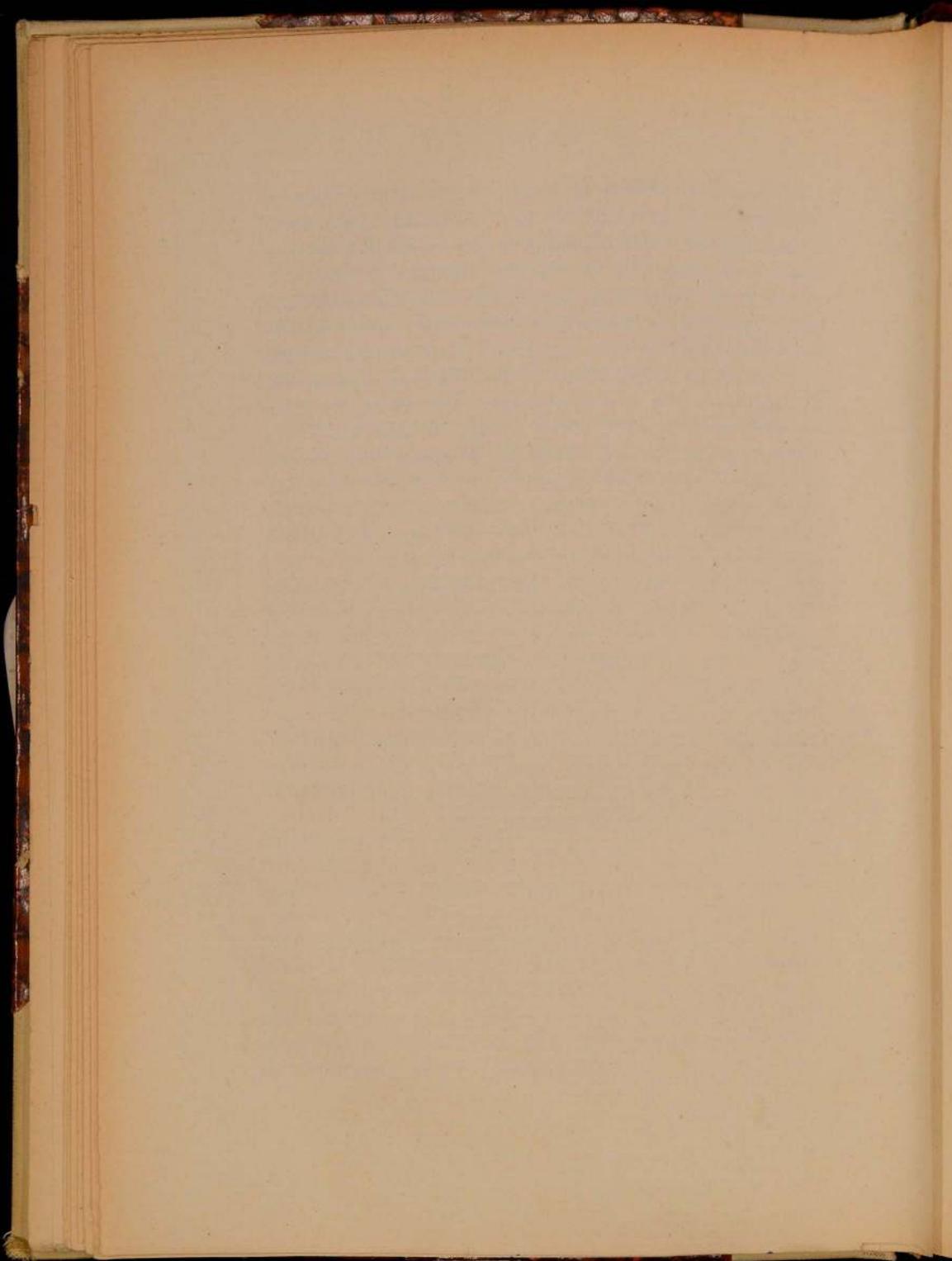
Alla stessa categoria di provvedimenti appartiene la legge sulla stampa, che vuole infrenare uno dei fenomeni più tristi dell'ultimo periodo della vita ita-

liana. Si era infatti costituita in Italia una forza immensa, come è quella della stampa, che rivendicava a sè il diritto di rimaner fuori dalla legge ed irresponsabile, a questa conseguenza avendo condotto la degenerazione dell'istituto del gerente. La stampa ha una funzione alta e nobilissima, ma la costituzione, entro lo Stato, di una forza superiore allo Stato, incontrollata ed irresponsabile, non poteva essere ulteriormente tollerata.

Ed egualmente dicasi della legge sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro. Questa legge, ho detto, si propone sopratutto alte finalità sociali: quella di rendere giustizia fra le classi e di organizzare le forze produttive del paese. Ma essa ha anche un altissimo compito politico: quello di ricondurre nell'orbita dello Stato le forze, che si erano costituite fuori di esso e contro di esso. Il fenomeno sindacale è un aspetto insopprimibile della vita moderna; lo Stato non può ignorarlo, deve conoscerlo, regolarlo, dominarlo; dominarlo con quello spirito di assoluta imparzialità che è proprio dello Stato, tutore dei generali e supremi interessi della nazione, e non, come si vuole dal materialismo marxista, rappresentante di una classe sopraffattrice.

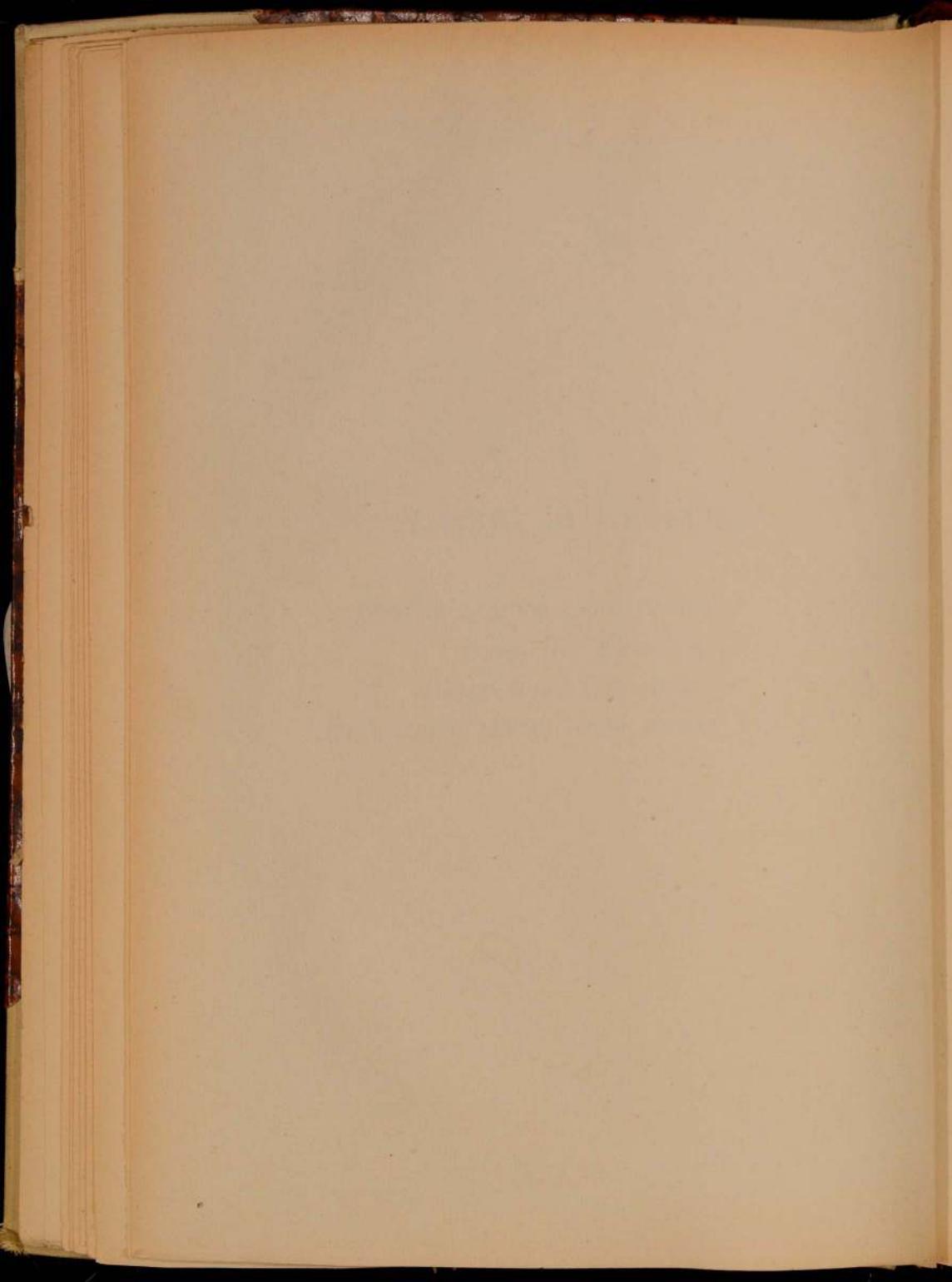
Infine, deve ricondursi a questo ciclo di leggi restauratrici della sovranità dello Stato sui gruppi minori, anche la legge sulla riforma forense. Come i sindacati, come i partiti, come la massoneria, come la stampa, così anche certi organi professionali si erano organizzati in maniera affatto indipendente dallo Stato, in modo da costituire forze superiori allo Stato, incontrollate ed incontrollabili. Gli ordini professionali, anche i più nobili e di più grandi tradizioni, come gli ordini forensi, non sono che parte dell'organismo dello Stato; hanno pubbliche funzioni, che

esercitano in vece e in nome dello Stato e quindi non possono sottrarsi al suo controllo. Tale controllo appunto è stato stabilito nei limiti più riguardosi e discreti con la recente riforma forense.

Si viene realizzando così la formula Mussoliniana: tutto per lo Stato, nulla fuori dello Stato, nulla contro lo Stato. Ciò che non significa, come taluno affetta di credere, la costituzione di uno Stato onnipossente, che tutto assorbe e tutto opprime. No; la nostra concezione dello Stato è bensì quella di uno Stato sovrano e superiore agli individui, ai gruppi alle classi, ma con il chiaro ed esplicito presupposto che lo Stato debba di tale sovranità servirsi, non per fare opera di oppressione, bensì per realizzare fini superiori. Nella superiorità dei fini dello Stato, nell'adempimento della sua missione di perfezionamento morale e civile all'interno e all'esterno, sta la ragione della superiorità dei suoi poteri. Così la potenza dello Stato, lungi dall'opprimere i cittadini, si riflette in modo benefico su di essi. Non furono mai felici i cittadini di uno Stato debole e miserabile. Al contrario, solo attraverso lo Stato può il cittadino trovare le vie del proprio benessere e delle proprie fortune, verità che i romani espressero scultoriamente con la formula: *civis romanus sum.*

I.

LE LEGGI DI DIFESA.

1. LEGGE SULLE SOCIETÀ SEGRETE.
2. LEGGE SUI FUORUSCITI.
3. LEGGE SULLA BUROCRAZIA.
4. LEGGE SULLA DIFESA DELLO STATO.

1.

LEGGE SULLE SOCIETÀ SEGRETE.

RELAZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE (*)

Onorevoli colleghi! — A tutti è nota la parte che, nel moto del risorgimento italiano, ebbero le società e sette segrete. Il giudizio sul contributo, che esse dettero al movimento nazionale, appartiene alla storia. Certo è che, se poteva ritenersi giustificata l'esistenza e l'attività di associazioni occulte in tempo di servitù, come mezzo di lotta del popolo inerme contro lo straniero e i Governi clienti dello straniero, tali società avrebbero dovuto sparire o trasformarsi il giorno in cui, conquistata l'indipendenza e l'unità, divenne lecita, anzi meritoria, ogni forma di attività intesa ad elevare e diffondere lo spirito nazionale. Accadde invece il contrario, e le libertà interne, sancite dallo Statuto e smisuratamente, e diremmo quasi, illimitatamente allargate dalla pratica costituzionale del nuovo Stato italiano, furono incitamento e motivo di una sempre crescente diffusione delle associazioni costituite ed operanti in modo clandestino od occulto, a cui corsero in folla, così i malcontenti e i delusi del nuovo

---

(*) Presentata alla Camera dei Deputati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ministro degli Affari esteri (Mussolini), nella seduta del 12 gennaio 1925.

ordine di cose, come tutti coloro che cercavano di far la propria strada col massimo dei vantaggi e il minimo dei rischi. Fenomeno che spiacque ai più grandi uomini del Risorgimento, i quali considerarono le sette e società segrete come un male necessario, frutto del dispotismo e della servitù, e destinato a scomparire con questi. Arma legittima dove non è patria e libertà, scriveva Mazzini, esse possono essere sciolte dalla Nazione, che abbia conquistato la sua patria e la sua libertà. Se l'Associazione, aggiungeva, deve realizzare un più alto progresso, deve sottomettersi al giudizio di tutti.

Ora, qualsiasi specie di società occulta, anche se, in ipotesi, il suo fine sia eticamente e giuridicamente lecito, è da ritenersi, pel fatto stesso della segretezza, incompatibile con la sovranità dello Stato, e la uguale libertà dei cittadini di fronte alla legge. La libertà politica consiste nella facoltà, che le leggi limitano per poterla meglio garantire a tutti, di parlare e di agire in pubblico per il perseguimento di fini che siano o si presumano utili alla collettività. Chi pretende parlare ed agire in segreto si sottrae per ciò solo alla libertà e ne viola uno dei presupposti essenziali, che è l'uguaglianza di tutti i cittadini, perchè pretende a proprio favore il privilegio di evitare i limiti e le sanzioni che, nell'interesse collettivo, le leggi impongono all'esercizio della libertà. Si pone, in altri termini, fuori della legge, e non può appellarsi ad essa per esserne difeso. Dal che deriva che nulla sarebbe più stolto ed assurdo, che scorgere nel divieto per parte dello Stato, di ogni forma segreta, una qualsiasi violazione o restrizione delle garanzie costituzionali e delle libertà fondamentali. Che anzi lo Stato moderno, tanto più efficacemente celebra la propria essenza di Stato costituzionale e libero, quanto meno sopporti ed ammetta, nell'esercizio dei diritti riconosciuti a tutti i cittadini, la possibilità del privilegio, di cui una delle forme più odiose e moralmente ripugnanti è appunto la pretesa di sottrarsi al controllo degli altri.

Le società, che obbligano i propri adepti al silenzio, anche a costo di mentire, contribuiscono a corrompere e a falsare il carattere degli italiani, per sua natura disposto a franchezza e sincerità. La consuetudine della menzogna, della dissimulazione e del mistero è una delle più deplorevoli conseguenze delle sette segrete; e forma, purtroppo, triste privilegio italiano quello di insistere, in regime di libertà nazionale e politica, nel perpetuarne gli effetti. I quali sono particolarmente perniciosi sul costume politico del popolo italiano, alla cui innata e organica sanità morale unicamente si deve, se non ne derivarono iatture maggiori di quelle che pure è d'uopo constatare. Tutti i partiti politici ne sono più o meno inquinati o avvelenati. La lotta politica in Italia non potrà svolgersi con piena sincerità e genuinità di atteggiamenti e di rapporti, sino a che sarà possibile alle sette segrete di insinuarsi in ciascuno sotto mentite spoglie, per asservirne a interessi, o a finalità ignote o inconfessabili il programma, per deviarne lo spirito, per controllarne o carpirne le deliberazioni; per tradirli, infine, tutti e ciascuno; fino a che insomma ogni partito potrà temere o sospettare, e troppo spesso non invano, di avere, senza saperlo, il nemico nelle proprie file.

Ma uno dei maggiori pericoli delle Associazioni operanti in modo clandestino od occulto è il loro diffondersi tra i pubblici impiegati e persino tra i magistrati e gli ufficiali dell'esercito e della marina. Non è chi non vegga quanto sia pernicioso e diremmo quasi fatale per l'autorità dello Stato all'interno e la sua indipendenza dall'estero, questo sovrapporsi di una gerarchia privata ed occulta alla gerarchia statale e pubblica. La libertà esterna, cioè l'indipendenza dallo straniero, conquistata a sì caro prezzo e a sì caro prezzo mantenuta, viene gravemente minacciata da questa penetrazione nei più delicati congegni dello Stato di associazioni occulte, sottratte ad ogni forma di vigilanza e di controllo, bene spesso aventi all'estero i centri di direzione e di

influenza. Una simile condizione di cose non può essere a lungo tollerata. Nessuna persecuzione, nessun divieto di alcun genere, nessuna limitazione del diritto di associazione. Solo obbligo, a tutte le associazioni, come avviene nei paesi più civili, di agire palesemente.

Questo l'intento del presente disegno di legge. Il quale vuole raggiungerlo con un mezzo semplice e per nulla affatto fastidioso: dando facoltà all'autorità di pubblica sicurezza di richiedere e obbligando i dirigenti delle società, enti ed istituti, costituiti od operanti in Italia a comunicare l'atto costitutivo, lo statuto e i regolamenti interni, l'elenco nominativo delle cariche sociali e dei soci. Stabilendo che l'obbligo della denuncia sorga solo quando vi sia una esplicita richiesta dell'autorità, si evita di imporre a tutte le società, le quali già esistono ed agiscono pubblicamente, l'onere di una formalità inutile.

Con l'articolo 2 si provvede a tutelare lo Stato contro il pericolo del sovrapporsi di una gerarchia occulta alla sua gerarchia, colpendo con pene disciplinari gli impiegati pubblici di ogni ordine, compresi quindi in prima linea i magistrati e gli ufficiali dell'esercito e dell'armata, che facciano parte di società segrete.

Con tali disposizioni che non sono violatrici, ma tutrici della libertà dei cittadini, perchè nessuna attività vietano che si svolga palesemente e sotto il controllo della pubblica opinione, il Governo confida di aver dato nuovo e più vigoroso impulso a quella educazione morale degli italiani, che è uno dei problemi fondamentali della vita nazionale.

Sulle Associazioni Segrete (*)

Onorevoli colleghi, sarò breve, perchè la discussione è stata densa e oso dire anche esauriente.

Non tanto quì, quanto fuori di quì, si è sentito dire che questo nostro disegno di legge aveva intenti di persecuzione, che era una legge di persecuzione.

Chi ha detto questo non ha letto il disegno di legge: o era ignorante o era in malafede.

Il disegno di legge è modesto nella sua portata; esso non fa che dare facoltà all'autorità di pubblica sicurezza di richiedere gli elenchi dei soci delle associazioni esistenti od operanti in Italia e commina pene per coloro i quali o non obbediscono alla ingiunzione della autorità, ovvero diano notizie scientemente false.

Il progetto poi obbliga gli impiegati e gli altri dipendenti dello Stato, di ogni ordine, a non partecipare ad associazioni segrete.

Non sarebbe possibile immaginare provvedimento più limitato, più modesto, che rientra indubbiamente nei diritti dello Stato ed è in sostanza un semplice provvedimento di polizia ordinaria.

Si è detto anche che questa era una legge antiproletaria e si è detto con manifesta contradizione, perchè lo stesso onorevole Gramsci poc'anzi riconosceva che la massoneria non rap-

---

(*) Discorso pronunziato alla Camera dei Deputati nella tornata 16 maggio 1925.

presenta che una piccolissima parte della borghesia italiana e che il fascismo invece è l'espressione delle masse rurali del nostro Paese, è la forza più viva e più consapevole della Nazione.

Si tratta di poche persone. La massoneria non conta in Italia che 20 mila iscritti. Si tratta di una piccola minoranza. Questa è una legge la quale obbliga costoro semplicemente a rivelarsi, ad agire alla luce del sole; è legge che non offende la libertà di nessuna categoria di cittadini.

Ma ci si oppone: dato pure che sia una semplice formalità questa esigenza modesta che il disegno di legge richiede, cioè la denunzia dei nomi all'autorità; ma questa minima esigenza di domandare che si agisca apertamente è una limitazione della libertà.

Ho già detto in quest'Aula, ma è bene ripeterlo, perchè anche le cose semplici devono essere ripetute per essere ben comprese, che non esiste diritto senza limite; che non possiamo immaginare, per la stessa contradizione che nol consente, un diritto illimitato. Diritto è limite, e tutti i diritti statutari, quelli che nella nostra carta costituzionale, così spesso ricordata, vengono sanciti, sono tutti diritti che trovano nello stesso Statuto la limitazione. Non ve ne è neppure uno che sia illimitato.

Non è illimitato il diritto di libertà individuale sancito dall'articolo 26, perchè lo Statuto si affretta a soggiungere che questa libertà può essere limitata per legge; non è illimitata la libertà di domicilio, perchè l'articolo 27 dello Statuto, dopo averla sancita, aggiunge che con le forme stabilite dalla legge può anche violarsi; non è illimitato il diritto della libertà di stampa, perchè l'articolo 28, dopo sancito questo diritto, aggiunge che deve essere limitato, conformemente alla legge; non è illimitato il diritto di proprietà sancito dall'articolo 29, perchè tutti sanno che il diritto di proprietà può essere limitato e soggetto ad espropriazione nell'interesse sociale, come lo Statuto dice espressamente.

Non è quindi neanche illimitato il diritto di associazione stabilito dall'articolo 32, perchè questo articolo aggiunge che tale diritto si esercita nei limiti stabiliti dalla legge. Ora, se questo diritto di associazione non può e non deve essere illimitato, come può dirsi che attentiamo al diritto di associazione, quando vi apportiamo non una limitazione, ma una condizione? E una condizione di minima importanza, di pochissimo disturbo, che può soltanto allarmare coloro che pretendono non già di esercitare il diritto, ma di compiere un abuso e di reclamare un privilegio immorale in sè e dannoso alla collettività. (*Approvazioni*).

Come si può riconoscere il diritto di operare di nascosto e segretamente, cioè di porsi in una situazione di privilegio, fuori della legge? E dal punto di vista morale, il segreto non è che la menzogna ed io domando se è possibile che sanciamo il diritto alla menzogna.

Questo nostro disegno di legge non viola alcuno dei diritti fondamentali dello Statuto ed è perfettamente conforme allo Statuto; è perfettamente conforme, il che è ancora più importante, alla morale.

Lo Stato ha il diritto di difendersi, onorevoli colleghi. Queste associazioni segrete in grandissima parte hanno carattere internazionale, e quando si parla di associazioni segrete, il pensiero corre naturalmente alla Massoneria.

Ora non vi è dubbio che in questo campo delle associazioni a carattere internazionale in Italia si è abusato; noi abbiamo avuto tempi in cui la politica internazionale non era fatta dallo Stato, era fatta dagli enti, dalle organizzazioni esistenti nello Stato. Ora questo è assolutamente intollerabile. È principio elementare di diritto e di politica internazionale, che i rapporti internazionali sono rapporti tra gli Stati, e non rapporti fra i cittadini degli Stati! Lo Stato non può tollerare che, al di sopra di lui e dei suoi organi, si faccia da organizzazioni, da enti, da istituti esistenti nello Stato, una politica internazionale propria.

Ma ci si dice: in altri paesi ciò accade; vi sono organizzazioni potenti che operano internazionalmente, ma (io rispondo) operano col consenso dello Stato. Questo accade quando gli Stati sono sufficientemente forti, in modo da potersi servire di questi organi internazionali come strumento ai loro fini nazionali. Quésto non può accadere purtroppo ancora in Italia: il giorno in cui avverrà, anche noi diventeremo internazionalisti.

Un argomento che si è portato contro il disegno di legge è la sua limitata importanza.

Accade sempre questo a noi fascisti: che ci si rimprovera delle cose più contradittorie al tempo stesso.

Siamo stati accusati da una parte di avere esorbitato con un disegno di legge di questo genere, di avere attentato ai « principi immortali » fondamentali della libertà cittadina e dall'altro si è detto che noi tentiamo invano con questo disegno di legge di impedire lo sviluppo delle società segrete, perchè, malgrado tutto, queste si svilupperanno egualmente.

Su questo punto della efficacia pratica del disegno di legge bisogna dire qualche parola ancora in rapporto ad alcuni amici assenzienti che lo trovano troppo blando, e vorrebbero qualche cosa di più. Quale è l'importanza di questo disegno di legge?

Pensiamo noi che, se domani una grande associazione, sorgesse composta di uomini pronti a tutti i cimenti, a tutti i sacrifici, potremmo noi impedire che essa si sviluppasse? Noi non lo crediamo; ma non è questo il caso delle associazioni segrete esistenti in Italia, sopratutto della Massoneria. La forza di questa Associazione non è nelle idealità che possono animare i suoi seguaci, se ve ne sono, ma nell'utile che essa può dare o che si ritiene essa possa dare.

Ora, se non è facile combattere uomini che lottano per un grande ideale, è facilissimo combattere uomini che lottano per interessi, e il giorno in cui avremo obbligato queste associazioni ad agire apertamente, alla luce del sole, e avremo obbligato i loro iscritti a rivelarsi, quel giorno le avremo pra-

ticamente uccise, perchè nessuno vorrà prendere parte ad una associazione che è stata riprovata dalla legge e che, lungi da portare qualche beneficio ai suoi adepti, sarà causa per essi di qualche sia pur leggero inconveniente.

Questo noi vogliamo ottenere, e questo otterremo; dirò di più, abbiamo già ottenuto con la sola presentazione del disegno di legge, perchè le Logge che una volta erano così popolate, oggi sono deserte. « È un pianto il vederle », diceva una persona che se ne intende di questa materia! (*Commenti*).

Onorevoli colleghi! la Commissione ha presentato qualche emendamento a questo disegno di legge; ne parleremo in sede di discussione degli articoli. Intanto dico subito che il Governo preferisce il testo originario. Il testo originario è sufficiente; le modificazioni non aggiungono nulla di sostanziale, perchè l'articolo 2 sostituito dalla Commissione consta di due parti: nella prima si stabilisce espressamente il divieto delle associazioni segrete e le sanzioni, a carico anche dei singoli soci; nella seconda parte si specificano meglio le persone addette ai pubblici servizi, alle quali è vietato di far parte delle associazioni segrete.

Per la prima parte non si aggiunge nulla a quello che è già nel disegno di legge, perchè quando il disegno di legge obbliga tutte le associazioni a fare la denunzia, evidentemente vieta le associazioni segrete. Non vi è di più che la sanzione per i singoli soci, che è inutile. Quando possiamo colpire i capi, abbiamo fatto opera sufficiente.

Quanto alla specificazione più precisa dei singoli impiegati a cui è vietato di far parte delle associazioni segrete, riconosciamo che il testo della Commissione offre maggiore precisione e potremo emendare il testo governativo facendo tesoro dei suggerimenti della Commissione.

Onorevoli colleghi, ho finito. Questo nostro disegno di legge ha un lato politico e giuridico e un lato morale. Il suo lato politico e giuridico consiste in questo, che è un episodio della lotta che lo Stato nazionale, cioè lo Stato fascista, ha in-

trapreso contro tutte le forze di disorganizzazione che si erano annidate nel seno dello Stato e andavano giorno per giorno erodendo e distruggendo la sua sovranità. (*Applausi*).

Perchè in questo sta il valore della nostra rivoluzione. La nostra rivoluzione è la rivendicazione della forza, dell'autorità dello Stato contro le forze disgregatrici, è nient'altro che il grande episodio ricostruttivo di quella fase di evoluzione storica, per cui si va formando e ricostituendo lo Stato.

Noi finalmente, col fascismo, superiamo il medioevo, perchè il medioevo è la disgregazione sociale e politica; l'evo moderno è la ricostruzione dello Stato nazionale, e il fascismo è una fase di ricostruzione dello Stato moderno.

E vi è poi, oltre al lato politico e giuridico, un lato morale che ho visto con molto piacere messo in luce da alcuni onorevoli oratori che mi hanno preceduto.

Sì, onorevoli colleghi, lo Stato non è solamente un organismo giuridico, è anche e deve essere un organismo etico. (*Approvazioni*).

Lo Stato deve farsi tutore della morale pubblica e rivendicare questa morale; deve curare anche l'animo, oltre che il corpo dei cittadini.

È in nome di questo altissimo dovere, che lo Stato deve intervenire a reprimere la menzogna, la corruzione, tutte le forme di deviazione e di degenerazione della morale pubblica e privata. (*Applausi*).

Ecco perchè il Governo fascista ha presentato questo disegno di legge, ecco perchè lo raccomanda all'approvazione della Camera. (*Vivi applausi — Congratulazioni*).

Le Associazioni Segrete e la Massoneria (*)

Onorevoli senatori, è con molto compiacimento che io ho assistito a questa discussione veramente elevata e serena; e tanto più me ne compiaccio, quanto più delicato e difficile ne è l'argomento. Io seguirò l'esempio degli oratori che mi hanno preceduto e parlerò con la stessa serenità ed obiettività.

Intendiamoci: il problema di cui ci occupiamo è difficile, ma non per la portata giuridica del disegno di legge, che è modesta. Sotto questo rispetto opportunamente da qualche oratore si è rilevato il carattere particolare del disegno di legge, e si è invocata una legge che disciplini tutta la materia del diritto di associazione.

Io riconosco che il rilievo è giusto e prometto che il problema di una generale ed organica disciplina del diritto di associazione sarà maturamente studiato dal Governo. In verità è questa delle associazioni una materia ardua che la legislazione nostra trascura; trascuranza però non fortuita, perchè fu effetto delle condizioni politiche dell'Italia durante molti decenni. Non era facile infatti per lo passato che un Governo avesse il coraggio di affrontare questo argomento scottante della disciplina giuridica delle associazioni. Disciplinare vuol dire, di necessità, limitare, e finchè è durato in Italia il

(*) Discorso pronunciato nel Senato del Regno nella seduta del 19 novembre 1925.

culto della libertà senza limiti, non era facile certamente parlare di limiti alla libertà di associazione.

Oggi i tempi sono per fortuna mutati, e non è più impossibile pensare a norme giuridiche disciplinanti il diritto di associazione.

Questa legge modesta che il Governo presenta all'approvazione del Senato, non è che un anticipo di quella più vasta ed organica legislazione alla quale bisognerà pur metter mano. Aggiungo: se fino ad oggi il Governo non ha affrontato in pieno il problema di una organica disciplina del diritto di associazione, non è certo per timidezza, ma perchè abbiamo ritenuto che il problema avesse numerosi punti di interferenza con argomenti molto ardui, specialmente con quello della disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro. Abbiamo ritenuto necessario pertanto proporre anzitutto un disegno di legge che questa disciplina dei rapporti collettivi di lavoro stabilisce.

Sgombrato il campo dal lato sociale del problema sarà pure facile risolvere in modo generale quello della disciplina del diritto di associazione.

L'anticipazione, che il presente disegno di legge contiene, ho detto, è modesta. Nei due articoli infatti, che presentiamo all'approvazione del Senato, nessun grande problema inerente alla disciplina del diritto di associazione è affrontato, ma si è invece con assoluta parsimonia data qualche norma che attiene più che altro alla regolamentazione di polizia del fenomeno. (*Benissimo*). Quando noi chiediamo alle associazioni l'elenco dei soci e ogni altra notizia che le possa riguardare, noi non tocchiamo affatto il diritto di associazione, richiediamo soltanto l'adempimento di una formalità estrinseca che non lo diminuisce in alcun modo. Eppure in questa norma, di portata così limitata, si è voluto vedere niente di meno che un attentato gravissimo al diritto di associazione. In verità nell'articolo primo non si tocca la libertà di associazione, si tocca, se mai, la

libertà del segreto di associazione. (*Benissimo*). Ora, su questa questione del segreto io non voglio fare un lungo discorso, perchè se ne è da molti e bene parlato. Ma non posso trattenermi dall'osservare che il senatore Ruffini, il quale fu mio maestro in tempi, ahimè, per lui e per me lontani, e per le cui qualità di uomo e di studioso io professo la massima stima, nel suo discorso ci ha fornito, senza volerlo, la dimostrazione più chiara della utilità, anzi della necessità di questo disegno di legge. Perchè egli ha proclamato altamente, con un accento di sincerità che gli fa onore, la tragedia interiore che lo tormenta nel momento in cui i suoi convincimenti gli impongono di opporsi all'approvazione della legge. Egli, che non è massone, è esposto, per questo suo atteggiamento, ad apparire come iscritto alla setta, e non ha modo di provare che egli, in realtà, non ne fa parte, perchè il segreto massonico autorizza i massoni a mentire. Orbene, questa tragedia in sostanza dimostra che la esistenza di una associazione segreta e che obbliga i suoi adepti al segreto, è veramente un' insidia alla dignità dei cittadini, è un pericolo per la libertà, la serenità e la sicurezza di tutti. (*Vivissime approvazioni*).

Io sono però lieto di poter rassicurare il senatore Ruffini. Io so benissimo che il suo attuale atteggiamento non è effetto di legami che egli abbia con la Massoneria. Io so infatti non solo che il senatore Ruffini non è massone, ma che è contrario alla Massoneria.

RUFFINI. Senza dubbio!

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. E la prova l'abbiamo nella risposta che il senatore Ruffini diede all' inchiesta fatta nel 1913 dal giornale *L' Idea Nazionale*, nella quale risposta egli disse che la Massoneria è incompatibile con la disciplina dello Stato e si risolve in un danno per il paese.

RUFFINI. Certamente. Tanto è vero che io ho affermato che dovevate sopprimerla.

MUSSOLINI, *presidente del Consiglio*. Allora siamo più liberali noi! bisogna scegliere tra lo stato d'assedio e la disciplina: non si può sempre oscillare tra l'una e l'altra.

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Se dunque il senatore Ruffini, che dava della Massoneria il giudizio, che ora ho ricordato, ha oggi mutato di opinione...

RUFFINI. No, non ho mutato!

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto* ...la ragione non può essere che politica, e io rispetto le sue pregiudiziali politiche, ma devo constatare che a queste, non al contenuto intrinseco del disegno di legge, si deve la sua opposizione.

L'onorevole senatore Ruffini ha avuto la bontà della quale lo ringrazio, di ricordare il mio discorso di Perugia.

Non è questo precisamente il luogo di fare una polemica sopra le dottrine, che io esposi inaugurando un corso universitario, e quindi in ambiente e in circostanze più adatte delle attuali ad una disquisizione teorica. Ma in realtà non è possibile un accordo quando si parte da concezioni così differenti. Io non pretendo di convertire il mio maestro senatore Ruffini alla mia concezione dello Stato Nazionale, Stato sovrano che domina tutte le forze esistenti nel Paese, come egli non crede certo di convertire me alla sua dottrina dello Stato, che serve ai cittadini, e della libertà innata, antecedente e superiore allo Stato, diritto naturale dei cittadini. La verità è questa, che con la dottrina che il senatore Ruffini professa, non vi sono limiti alla libertà, e si cade insensibilmente, ma sicuramente nell'anarchia; ed egli ce ne ha data una prova nella affermazione solenne che ha fatto con accento di sincerità e di commozione: « Bisogna tener fede alla libertà a qualunque costo ». Dunque, anche a costo della salvezza della Patria, anche a costo della disgregazione dello Stato, anche a costo dell'anarchia! Il senatore Ruffini ha opposto al nostro intendimento di conoscere lo stato civile delle associazioni, l'esempio delle legislazioni straniere. Io debbo in generale, in questa materia

degli esempi stranieri, esprimere l'opinione, che quando un paese ha raggiunto la maggiore età politica, come la ha raggiunta l'Italia, noi dobbiamo piuttosto compiacerci di uno sviluppo autonomo della nostra legislazione e dei nostri Istituti, che porci continuamente innanzi l'esempio straniero. Può darsi che in questa materia noi abbiamo una mentalità, una dottrina, una legislazione differente dagli altri popoli: è tempo, perchè per tanti anni non abbiamo fatto che imitare e seguire gli stranieri. (*Vive approvazioni*).

Del resto, gli esempi stranieri che l'onorevole senatore Ruffini ha prodotto, a mio avviso, non calzano; egli ha citato l'esempio dei paesi Anglo-Sassoni: ebbene, qui proprio ieri l'onorevole senatore Gabba ricordava giustamente la legislazione dello Stato di New-York che proibisce le società segrete. L'onorevole senatore Ruffini cita l'esempio della Turchia e della Cina (*ilarità*). Non mi sembra che gli esempi siano molto felici, perchè la Turchia nazionalista di questi ultimi tempi non è stata un'adoratrice della libertà.

MUSSOLINI, *presidente del Consiglio*. Più di 70 impiccati per cause politiche, abbiamo avuto, e soppressione di tutti i giornali liberali...

ROCCO, *ministro per la giustizia*. E quanto alla Cina io posso anche ammirare il giurista cinese, di cui l'onorevole Ruffini faceva il nome, ma mi permetta il mio maestro di non ammirare la Cina moderna, che purtroppo dà al mondo uno spettacolo di disgregazione e di anarchia, che non vorremmo ripetuto in Italia (*approvazioni*).

L'articolo 2 del disegno di legge si occupa in modo particolare degli impiegati, ed è questo un punto delicato del problema, una delle ragioni che hanno reso necessario ed urgente il disegno di legge. Non possiamo tollerare che si formi e prosperi accanto alla gerarchia ufficiale dello Stato, una gerarchia occulta, che a questa si sovrappone. (*Approvazioni*). Tale gerarchia occulta è consacrata espressamente negli statuti dell'ordine massonico. Basta ricordare

MUSSOLINI, *presidente del Consiglio*. Allora siamo più liberali noi! bisogna scegliere tra lo stato d'assedio e la disciplina: non si può sempre oscillare tra l'una e l'altra.

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Se dunque il senatore Ruffini, che dava della Massoneria il giudizio, che ora ho ricordato, ha oggi mutato di opinione...

RUFFINI. No, non ho mutato!

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto* ...la ragione non può essere che politica, e io rispetto le sue pregiudiziali politiche, ma devo constatare che a queste, non al contenuto intrinseco del disegno di legge, si deve la sua opposizione.

L'onorevole senatore Ruffini ha avuto la bontà della quale lo ringrazio, di ricordare il mio discorso di Perugia.

Non è questo precisamente il luogo di fare una polemica sopra le dottrine, che io esposi inaugurando un corso universitario, e quindi in ambiente e in circostanze più adatte delle attuali ad una disquisizione teorica. Ma in realtà non è possibile un accordo quando si parte da concezioni così differenti. Io non pretendo di convertire il mio maestro senatore Ruffini alla mia concezione dello Stato Nazionale, Stato sovrano che domina tutte le forze esistenti nel Paese, come egli non crede certo di convertire me alla sua dottrina dello Stato, che serve ai cittadini, e della libertà innata, antecedente e superiore allo Stato, diritto naturale dei cittadini. La verità è questa, che con la dottrina che il senatore Ruffini professa, non vi sono limiti alla libertà, e si cade insensibilmente, ma sicuramente nell'anarchia; ed egli ce ne ha data una prova nella affermazione solenne che ha fatto con accento di sincerità e di commozione: « Bisogna tener fede alla libertà a qualunque costo ». Dunque, anche a costo della salvezza della Patria, anche a costo della disgregazione dello Stato, anche a costo dell'anarchia! Il senatore Ruffini ha opposto al nostro intendimento di conoscere lo stato civile delle associazioni, l'esempio delle legislazioni straniere. Io debbo in generale, in questa materia

degli esempi stranieri, esprimere l'opinione, che quando un paese ha raggiunto la maggiore età politica, come la ha raggiunta l'Italia, noi dobbiamo piuttosto compiacerci di uno sviluppo autonomo della nostra legislazione e dei nostri Istituti, che porci continuamente innanzi l'esempio straniero. Può darsi che in questa materia noi abbiamo una mentalità, una dottrina, una legislazione differente dagli altri popoli: è tempo, perchè per tanti anni non abbiamo fatto che imitare e seguire gli stranieri. (*Vive approvazioni*).

Del resto, gli esempi stranieri che l'onorevole senatore Ruffini ha prodotto, a mio avviso, non calzano; egli ha citato l'esempio dei paesi Anglo-Sassoni: ebbene, qui proprio ieri l'onorevole senatore Gabba ricordava giustamente la legislazione dello Stato di New-York che proibisce le società segrete. L'onorevole senatore Ruffini cita l'esempio della Turchia e della Cina (*ilarità*). Non mi sembra che gli esempi siano molto felici, perchè la Turchia nazionalista di questi ultimi tempi non è stata un'adoratrice della libertà.

MUSSOLINI, *presidente del Consiglio*. Più di 70 impiccati per cause politiche, abbiamo avuto, e soppressione di tutti i giornali liberali...

ROCCO, *ministro per la giustizia*. E quanto alla Cina io posso anche ammirare il giurista cinese, di cui l'onorevole Ruffini faceva il nome, ma mi permetta il mio maestro di non ammirare la Cina moderna, che purtroppo dà al mondo uno spettacolo di disgregazione e di anarchia, che non vorremmo ripetuto in Italia (*approvazioni*).

L'articolo 2 del disegno di legge si occupa in modo particolare degli impiegati, ed è questo un punto delicato del problema, una delle ragioni che hanno reso necessario ed urgente il disegno di legge. Non possiamo tollerare che si formi e prosperi accanto alla gerarchia ufficiale dello Stato, una gerarchia occulta, che a questa si sovrappone. (*Approvazioni*). Tale gerarchia occulta è consacrata espressamente negli statuti dell'ordine massonico. Basta ricordare

l'art. 23 delle costituzioni massoniche, che furono riformate nel 1900, il quale tra i doveri del massone mette precipuo quello di non dimenticare la propria qualità massonica in tutte le questioni d'indole politica, che egli è chiamato a trattare, se investito di pubblici uffici. E l'articolo 23 ribadisce quest'obbligo imponendo al massone, che eserciti funzioni pubbliche, di rendere conto dei propri atti al governo dell' Ordine tutte le volte che ne venga richiesto.

Il senatore Crispolti ha ricordato il caso del ministro Prinetti, il quale lamentava di non potere trasferire un usciere qualunque senza il *placet* della Massoneria. Tutte le libertà, invero, in quel felice periodo erano rispettate, salvo una sola: la libertà dello Stato.

Concludendo sul carattere e sui fini generali del disegno di legge, dirò che esso si propone soltanto di conoscere quale è lo stato civile delle associazioni esistenti in Italia, ma non provvedere ancora a disciplinarle e a limitarne l'attività. Si tratta, dunque, di un primo, timido passo, sulla via della rivendicazione dell'autorità dello Stato sulle forze che si organizzano nel paese. Questa rivendicazione sarà opera di altri provvedimenti, dai quali dovrà uscire ricostruito lo Stato. Lo Stato deve dominare infatti tutte le forze esistenti nel Paese, e non si può ammettere, come si è, purtroppo, ammesso lungamente, l'esistenza di organizzazioni potenti, come la Confederazione del lavoro, come le Associazioni di impiegati delle ferrovie, delle poste e dei telegrafi, di marittimi e di tramvieri, o infine, come la Massoneria, che sieno padrone effettive della vita della nazione. Solo quando lo Stato domina tutte le forze che esistono nel Paese c'è la vera libertà, la libertà per tutti i cittadini di vivere, di lavorare, di produrre e di servire la nazione. Quando lo Stato non è libero, nessun cittadino è libero. (*Approvazioni*).

In quest'Aula si è pronunziato, ed io stesso l'ho fatto più volte, il nome della Massoneria. Nel disegno di legge questo nome non ricorre, ed allora si sono attribuiti ad esso scopi

tenebrosi, che anderebbero molto al di là dell'associazione massonica; si è detto che noi avevamo intenzione di colpire altre associazioni, persino quelle di carattere religioso.

Sgombro subito il campo di questa obbiezione. Non è possibile che sotto la sanzione della legge cadano le Congregazioni religiose e per una ragione evidente: per il Codice di diritto canonico le associazioni segrete sono proibite; la stessa Compagnia di Gesù non è, checchè si dica, una associazione segreta.

Nel disegno di legge non si accenna singolarmente alla Massoneria per una serie di ragioni di ordine tecnico, politico e morale. Dal punto di vista tecnico, perchè la legge deve dar norme generali e non già disporre per un singolo ente o una singola persona. Questa sarebbe stata veramente una mancanza di stile legislativo, sarebbe stato il creare un legge speciale, un privilegio, come dicevano i Romani. Del resto, se avessimo contemplato la Massoneria in modo nominativo e singolare, la stessa Massoneria si sarebbe potuta ricostituire sotto altra forma e con altro nome, e la legge sarebbe stata facilmente elusa.

Dal punto di vista politico, si deve considerare che la Massoneria è un' associazione internazionale; in altri paesi ha altri fini, altra attività, altra figura. È un'associazione pubblica, senza alcun carattere di ostilità verso lo Stato, anzi non di rado posta a servizio dello Stato: si comprende adunque come fuori d' Italia, in altro ambiente e con ben diverso atteggiamento, la Massoneria possa essere considerata una istituzione innocua e perfino utile. Noi non abbiamo nessuna ragione di colpire la Massoneria in sè come istituzione internazionale; noi la colpiamo e vogliamo colpirla così come esiste in Italia, dove è dannosa all'ordine pubblico e alla pubblica moralità! (*Approvazioni*).

Dal punto di vista morale infine, il disegno di legge sancisce un principio di alto valore etico: esso contiene un avvertimento ed un monito: che l'attività tenebrosa e segreta,

la quale cerca i vantaggi, ma sfugge alle responsabilità, è riprovata dalla legge.

Queste sono le ragioni per cui non si parla, nel disegno di legge, della Massoneria, ma in generale delle associazioni segrete.

Ma poichè alla Massoneria si è accennato più volte in quest'Aula, e alla Massoneria appunto è dedicata la relazione dell'onorevole Ufficio centrale, si consenta a me pure di dirne qualche cosa. La storia della Massoneria dimostra che essa è un'istituzione di origine straniera, sorta in Inghilterra, e di lì trapiantata in Francia e poscia in Italia, già fino dal secolo decimottavo, ma soltanto in modo sporadico. Essa fece il suo largo ingresso nel nostro paese con l'invasione francese, sopra tutto nel periodo napoleonico, durante il quale fu a servizio del Primo Napoleone, docile strumento del suo dominio. Col crollo della fortuna napoleonica anche la Massoneria italiana cadde in uno stato di disgregazione e di marasma; e tanto fu impotente, tanto fu lontana dalla vita della nazione e dai suoi palpiti durante la preparazione del risorgimento, che fu necessario, in quel fortunoso periodo, costituire altre associazioni segrete per organizzare la lotta per l'indipendenza e la libertà nazionale. La « Carboneria » e la « Giovane Italia », che furono associazioni distinte dalla Massoneria, nacquero perchè la Massoneria era assente! Questa è la verità!

Io ho la fortuna di avere sul tavolo una primizia e cioè la prima copia pubblicata del libro in due volumi di Alessandro Luzio sulla Massoneria nel Risorgimento italiano. Ebbene, il Luzio dimostra, con copia di argomenti e di documenti, che la Massoneria fu estranea al risorgimento, quando non fu contraria. Subito dopo l'avvento dell'Austria, dopo il 1815, la Massoneria fu austriacante.

Il Dolce, che il Luzio cita, scriveva in una nota del 2 aprile 1817: « Costoro che credono che la Massoneria abbia molta importanza, non sanno che anzi ora i massoni, parlando in generale, non si sono mai più riuniti da circa tre anni, che

dimostrano attaccamento all'attuale Governo per essere stati salvi dalla reazione, che cercano tutti i possibili mezzi per essere dal governo tollerati, ben veduti e protetti, che finalmente nella massima parte calcolano per un sogno quella idea d'indipendenza che riscalda tuttora le menti dei deboli e degli intriganti. Più, le società segrete del giorno di oggi sono interamente diverse dalla Massoneria per rito, per segni di riconoscimento, per simboli, per parole, per oggetto, per insieme e anche per locale riduzione; e sebbene nelle società segrete sianvi compresi alcuni massoni, questi massoni sono gente screditata, più non esistono nè massoni nè legge e non se ne ricorda neppure il nome ».

Del resto l'Austria trovò nei massoni uomini adatti, che le resero grandi servigi: un pubblicista di primo ordine come Acerbi, Direttore della Biblioteca Italiana, era massone; un inquirente più unico che raro per i processi politici come Antonio Salvotti era massone; un dotto archivista e poligrafo infaticabile come Lancetti era massone; un delatore come Carlo Castillia era massone; impiegati di polizia eccellenti come Bolza e Trussardo, letterato a tempo perso sotto il regime napoleonico, erano massoni.

Non basta. Non solo la Carboneria, che ebbe una parte importante nel Risorgimento, era cosa diversa dalla Massoneria, ma era contraria alla Massoneria perchè religiosa e cattolica. Silvio Spaventa lo ricorda, negli scritti pubblicati da Benedetto Croce, « la Carboneria esprimeva in sè il concetto della sincerità e della spontaneità della religione instauratrice della libertà e del Cristo redentore degli oppressi. Indi si sparse rapidamente e dilatò come grande fiamma che arde ed ogni cosa avvolge ». Giustamente osserva pertanto il Luzio che quella della Carboneria era una triplice protesta; contro l'influsso francese, contro il larvato ateismo ed il volgare materialismo, contro la prevalenza aristocratica e le forme oligarchiche proprie della Massoneria. E spesse volte fra di loro, la Massoneria e la Carboneria furono in lotta aperta.

Il Luzio ricorda che Gran Maestro della prima vendita a Bari fu il bitontino Francesco Antonio Cammarota, impiegato, e già iscritto alla Massoneria. Nel 1819 egli fu, come tutti i massoni di Bari obbligato a iscriversi alla Carboneria, allo scopo di evitare gli effetti di una congiura, che i Carbonari tramavano per uccidere tutti i massoni!

Mazzini non fu massone, come riconoscono Bacci e Maruzzi sulla testimonianza di Nathan e Lemmi. Anzi, Mazzini fu contrario al segreto massonico, lo dichiara esplicitamente nei *Doveri dell'uomo*, paragrafo decimo, in un passo che ho ricordato nella mia relazione alla Camera dei deputati, e fu combattuto dalla Massoneria, come risulta dalla circolare del massone Buonaroti contro Mazzini, contro la Giovane Italia e la Giovane Europa e dalla risposta, vibratissima, del Mazzini.

La verità è dunque che la Massoneria fu estranea al Risorgimento, fu assente, come del resto gli stessi massoni ammettono. Ulisse Bacci, che è l'apologista della Massoneria, nel suo libro *Il massone italiano* scrive: « Quando si sente il bisogno di scendere dai campi del pensiero a quelli dell'azione la loggia massonica ammutolisce, quando la rivoluzione è compiuta, la Massoneria ricompare a dare ordine, compattezza e solennità al nuovo edificio ». Questa assenza, del resto è naturale. Non poteva logicamente, esser parte importante di un moto nazionale, come quello del risorgimento, una Società internazionale e cosmopolitica, come la Massoneria. Occorrevano, per ciò, organizzazioni schiettamente italiane, come la Carboneria e la Giovane Italia.

La Massoneria ricomparve in Italia, in verità, dopo il 1860 e ricomparve come emanazione e per opera della Massoneria francese. Dopo il 1850 la Massoneria francese, che fu presieduta prima da un principe della casa imperiale, il Murat, poi da due generali dell'esercito napoleonico, ebbe un certo sviluppo, ma come istituzione schiettamente francese e ligia ai voleri dell' imperatore.

E qui, onorevoli senatori, sono costretto a toccare il punto essenziale della questione massonica. Perchè il problema della segretezza è importante; il problema del pericolo, che deriva all'autorità dello Stato dalla esistenza di un potere occulto e incontrollabile, è grave; il problema dell'azione immorale, che esercita una associazione che agisce a vantaggio dei suoi soci, inquinando tutta la vita nazionale, è gravissimo, ma c'è un problema che è vitale, quello del carattere internazionale della Massoneria, ed internazionale nel modo più pericoloso per noi. Perchè io comprendo perfettamente che ci siano governi, i quali tollerino o anche vedano di buon occhio associazioni internazionali, le quali hanno il centro di irradiazione nello Stato, e siano, si voglia o non si voglia, centri di espansione nazionale nel mondo, come sono infatti le massonerie di altri paesi. Ma quando una associazione internazionale ha fuori dello Stato la direzione ed il centro, e da questo dipende, facendosi strumento di influenza straniera, allora la situazione, o signori, è capovolta, e ciò che è lecito e magari utile in altri Stati, diventa illecito e pericoloso da noi, e deve essere combattuto e represso.

Questo carattere della Massoneria italiana è, del resto, da essa medesima confessato. L'attuale Gran Maestro della Massoneria, Domizio Torrigiani, in un discorso tenuto a New York, nella Grande Loggia, il 3 maggio 1923, pubblicato integralmente nella *Rivista massonica*, disse, tra l'altro: « Vi sono ancora nel mondo gli antichi nemici, che non hanno disarmato e non disarmeranno. Vi sono ancora paesi minacciati dal fanatismo e dalla intolleranza. Ora sapete voi, fratelli, perchè in qualche paese la persecuzione della Massoneria si arrestò e sapete perchè in qualche altro non osò scatenarsi? Perchè si ebbe paura del sollevarsi di tutta intera la Massoneria del mondo ».

Onorevoli senatori, il Governo italiano può con animo sereno assistere allo scatenarsi di tutte le massonerie del mondo,

perchè, per grazia di Dio, in Italia è padrona soltanto l'Italia. (*Vivissimi e prolungati applausi*).

E di un altro punto consenta il Senato che io mi occupi, pure importantissimo per noi italiani: il carattere e il programma anticattolico della Massoneria. Questo della lotta contro il cattolicismo è un punto del programma massonico, su cui non vi è discussione. Vi è un altro punto del programma, su cui si può discutere, ed è la lotta contro il principio religioso in genere. In verità la lotta contro la Chiesa cattolica è nel programma della Massoneria universale, frutto dello spirito della riforma protestante; la lotta contro la Chiesa cattolica e contro il principio religioso è nel programma specifico della Massoneria italiana. Ora bisognà parlar chiaro.

Le divergenze, che per le necessità ineluttabili della formazione della unità nazionale ci sono state fra l'Italia e la Chiesa cattolica, sono una questione puramente italiana. La quale, lo affermiamo altamente, non deve essere intorbidata da altri elementi, come purtroppo è avvenuto, e come ha testè rilevato il senatore Corradini, che ha ricordato giustamente l'azione sobillatrice che nel funesto dissenso ha sempre esercitato la Massoneria. Mi limiterò a ricordare le scene indecorose verificatesi nell'occasione dei funerali di Sua Santità Pio IX (*benissimo*) che fecero torto all'Italia e resero più aspro, più acuto il dissidio. Nè ricorderò altri episodi meno gravi, seppure più grotteschi, come l'anatema contro il Pontefice sedente in Vaticano, pronunciato dal Capo della Massoneria italiana.

La Chiesa cattolica, qualunque siano le questioni contingenti che può avere con essa lo Stato italiano, è una grande istituzione, ed è una istituzione che ha sede in Italia, che è una gloria italiana, e che noi, come italiani e come cattolici, rispettiamo ed amiamo. (*Applausi vivissimi e prolungati*). Noi non tolleriamo pertanto interferenze straniere nei nostri rapporti con essa, nè massoniche, nè di qualunque altra specie (*vivi applausi*).

Questo disegno di legge è dunque una necessità: necessità che il disegno soddisfa nei limiti più modesti; e se io, che sono il critico più feroce di me stesso, dovessi fare un appunto alla legge da me proposta, le farei quello di essere insufficiente e troppo mite.

Sono state fatte da varie parti obiezioni ed appunti particolari. La prima obiezione riguarda l'ultimo capoverso dell'articolo primo, in cui si dice: « In tutti i casi di omessa, falsa o incompiuta dichiarazione, le associazioni possono essere sciolte con decreto del prefetto ». A chi si preoccupa del caso di dichiarazione incompleta, ma fatta senza dolo, unicamente per errore scusabile, io dico che è naturale che il prefetto, a cui la legge deferisce facoltà, ma non impone obblighi, si valga di queste facoltà soltanto nei casi più gravi, cioè nei casi di omissione avvenuta con dolo o almeno con colpa grave. E se si desidera che il Governo dia assicurazione su questo punto, lo faccio senza nessuna difficoltà.

Vi è poi l'altra obiezione desunta dall'obbligo che l'articolo impone ai funzionari, di denunciar non solo la loro appartenenza presente, ma anche quella passata, ad associazioni segrete, ciò che per noi, praticamente, vuol dire alla Massoneria. Ora, è chiaro che, al momento in cui si vuol fare il censimento degli impiegati, dal punto di vista della loro appartenenza ad associazioni segrete — diciamo pure dal punto di vista massonico — si chieda non solo se essi appartengano oggi, ma anche se appartenevano otto giorni prima alla Massoneria. Ma è anche altrettanto naturale che la legge non abbia effetto retroattivo, e che coloro, i quali hanno bensì appartenuto alla Massoneria, ma ne erano già usciti al momento dell'attuazione della legge, non siano colpiti in alcun modo dalle sanzioni della legge stessa e, aggiungo, da nessun'altra sanzione. Noi non vogliamo che il peccatore muoia, vogliamo invece che si converta e viva.

Onorevoli senatori, io concludo brevemente, come è mio costume: questa legge è una legge di difesa dello Stato e di di-

fesa nazionale; di difesa dello Stato, il quale non può tollerare l'esistenza di organismi occulti e di forze che pretendono dominarlo segretamente; di difesa nazionale, perchè la nazione non deve essere lasciata alla mercè di indebite ingerenze straniere. Ed è anche, permettetemi di dirlo, sopratutto legge di moralità; la quale insegnerà al popolo italiano che ogni ideale si può professare, ma alla luce del sole, assumendone piena la responsabilità, mentre, invece, l'opera segreta e irresponsabile non solo è dannosa per lo Stato, ma è un malo esempio per la nazione e anche come tale deve essere riprovata e repressa. (*Applausi vivissimi e prolungati; i ministri e molti senatori si congratulano con l'oratore*).

2.

LEGGE SUI FUORUSCITI.

RELAZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE (*)

Onorevoli deputati! — Da assai tempo, e staremmo per dire dal conseguimento dell' Unità nazionale in poi, è stata piaga italiana quella dei cattivi cittadini che hanno all'estero esercitato opera dannosa agli interessi della patria. Quattordici secoli di disgregazione, quattro secoli di servitù, una coscienza nazionale ancor debole e incerta spiegano il doloroso fenomeno, per cui è avvenuto ed avviene che alcuni italiani, fortunatamente pochi nella grande moltitudine dei nostri laboriosi e patriottici emigrati, abbiano dato indegno spettacolo di sè al cospetto degli stranieri. Il triste fenomeno si è in questi ultimi tempi aggravato per l'azione esercitata all'estero da alcuni gruppi di politicanti spodestati e la coscienza nazionale resa più sensibile dalla guerra, dalla vittoria e dal fascismo, non può tollerare ulteriormente fatti e manifestazioni, che hanno carattere di vero tradimento.

(*) Presentato alla Camera dei Deputati dal presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro degli affari esteri *(Mussolini)*, di concerto col Ministro dell' interno *(Federzoni)*, col Ministro della Giustizia e degli affari di Culto *(Rocco)*, seduta del 18 novembre 1925.

In attesa che il nuovo Codice penale consacri una più efficace tutela degli interessi e del buon nome dell'Italia all'estero contro le mene dei suoi cittadini indegni, il Governo, con questo disegno di legge, intende porre riparo ad una situazione, che sarebbe sembrata forse, alcuni anni fa normale e naturale, ma che è divenuta oggi, alla rinnovata coscienza nazionale intollerabile, dichiarando di diritto fuori della nazione coloro che se ne sono, di fatto, volontariamente estraniati.

MODIFICAZIONI ED AGGIUNTE ALLA LEGGE 13 GIUGNO 1912 N. 555 SULLA CITTADINANZA.

Discorso alla Camera (*)

Onorevoli colleghi, un mio discorso in questo momento è superfluo perchè unanime è il sentimento della Camera e unanime il consenso sul disegno di legge. Io considero questo disegno come già approvato e pertanto non ne farò la difesa. Mi limiterò ad alcuni cenni illustrativi, affinchè gli intendimenti, che mossero il Governo a proporlo e la Camera ad approvarlo, appaiano chiari il giorno in cui occorrerà applicare le nuove norme. L'occasione, che ha determinato questa proposta è la rinnovata campagna degli italiani rinnegati non contro il fascismo o contro il Governo soltanto, ma contro l'Italia. Basta scorrere alcuni dei giornaletti, che in varie capitali ed altre città dell'estero si pubblicano in lingua italiana per vergogna nostra, per rabbrividire all'idea che vi siano italiani capaci di pensare e di scrivere quello che costoro pensano e scrivono.

Il fenomeno non è nuovo perchè nella storia recente dell'Italia, dopo il conseguimento dell'Unità, più o meno abbiamo avuto sempre fenomeni di questo genere, e in alcuni periodi con maggiore gravità e con maggior danno, anche perchè più debole era la struttura nostra politica e nazionale, e pertanto con maggior successo si avventavano

---

(*) Pronunciato nella tornata del 28 Novembre 1925.

contro l'Italia, che moveva i primi passi nella storia, gli assalti degli italiani rinnegati, sobillati dallo straniero.

Basti ricordare, non appena costituito il Regno d'Italia, tutto quell'episodio di orrore e di tradimento che si chiamò il brigantaggio. Il brigantaggio fu organizzato fuori dei confini del Regno, da pessimi italiani, principi spodestati e loro adepti, i quali non temettero di armare la mano dei loro fratelli contro la Patria.

E un altro episodio grave di questa lotta che all'estero si combatteva per mezzo degli italiani contro l'Italia, avemmo nel periodo del governo di Francesco Crispi, contro il quale dall'estero si organizzò la lotta dal giorno del suo avvento al potere fino a quello della sua caduta, auspicata, preparata ed applaudita da tutti coloro che vedevano con preoccupazione sorgere, con Crispi, un'Italia forte e bene ordinata.

E un ultimo episodio non bisogna dimenticare perchè è vicinissimo a noi, e ci deve essere di ammonimento solenne per l'avvenire. Alludo a tutto ciò che accadde dopo la vittoria, quando agli stranieri parve necessario togliere all'Italia il frutto di Vittorio Veneto. Fu anche allora che dall'estero si organizzò contro l'Italia la lotta per la svalutazione della vittoria e per la rinunzia ai diritti conquistati col sangue dai soldati del Carso, delle Alpi e del Piave. (*Applausi*). Anche allora furono pessimi italiani gli strumenti di quella campagna straniera. Pertanto ciò che accade oggi non ci stupisce.

Dico non stupisce noi che abbiamo vissuto la storia di questi ultimi 30 anni, ma ciò che accadde è divenuto più intollerabile alla accresciuta e più viva sensibilità nazionale del popolo italiano. Ciò che sembrava naturale, se pur triste, una volta, sembra intollerabile oggi agli italiani del 1925, che sono gl'italiani di Vittorio Veneto e del fascismo. Ecco perchè noi sentiamo come una necessità urgente il provvedere; ecco la ragione di questo disegno di legge. Il quale non ha, onorevoli colleghi, alcun carattere antiproletario. Dob-

biamo fortemente affermarlo, perchè coloro i quali all'estero diffamano il loro paese, o congiurano contro il loro paese, oppure organizzano contro il proprio paese la guerra civile, non sono proletari: sono gente perduta, detriti e naufraghi della borghesia italiana; pseudo intellettuali e avventurieri di ogni risma. Contro costoro e solo contro costoro la legge è diretta, non contro operai traviati o illusi, nei confronti dei quali la legge sarebbe tra l'altro impotente.

Ecco dunque quale è lo spirito della legge: colpire gli italiani che intrigano ai danni del loro Paese, e colpirli in una forma che si ricollega perfettamente con la legislazione vigente. Perchè, se pur grave può apparire il complesso dei provvedimenti che noi sottoponiamo alla vostra approvazione, in realtà essi si ricollegano col diritto costituito.

Nella legge sulla cittadinanza, del 13 giugno 1912, n. 555, è infatti, un articolo 8, dove si dice esplicitamente che il cittadino, il quale assume servizio presso uno Stato estero e, richiamato dal Governo italiano, persiste in questo servizio, perde la cittadinanza. Siamo dunque proprio nel caso di una vera pena che si infligge in via amministrativa e tende a reprimere la disobbedienza del cittadino italiano all'estero. E non è inutile aggiungere che la legge del 1912 non organizza nessun sistema di garanzia per la pronuncia di questa decadenza: questa avviene *ipso jure*, mentre nel nostro disegno di legge è istituita una Commissione composta in prevalenza di magistrati dell'ordine giudiziario o amministrativo, che potrà vagliare tutti gli elementi raccolti a carico di questi cittadini nemici del loro paese, ed emetterà *ex informata conscientia* il suo parere.

La struttura del disegno di legge quindi è molto semplice. Esso colpisce i cittadini italiani i quali all' estero compiono opera dannosa agli interessi della Patria. Ben a ragione, pertanto, la vostra Commissione notava, e opportunamente il relatore ha ribadito nella sua relazione orale questo punto, che non sono soltanto colpiti gli emigrati

in senso stretto, coloro cioè i quali hanno portato la loro dimora all'estero, ma anche coloro i quali dal Regno operano all'estero, anche senza esservisi materialmente trasferiti. Ed in questo io sono più radicale della Commissione. Non ritengo necessario che si vada all'estero di persona ad intrigare, a congiurare, a far propaganda antipatriottica; si può far ciò benissimo restando in Italia, perchè i mezzi di comunicazione coll'estero sono molti ed è assai facile, troppo facile, servirsene.

Dunque le ipotesi alle quali la legge provvede, lo dico perchè resti fermo negli atti parlamentari, sono due: l'ipotesi dell'italiano che si rechi all'estero e all'estero intrighi per danneggiare il proprio Paese; l'ipotesi dell'italiano che resta in Italia, ma, stando in Italia, operi all'estero contro la propria Patria.

Il disegno di legge nel primo suo comma configura le varie forme di attività che la legge riprova, reprime e punisce. Queste varie forme sono state delineate con la formula per cui viene colpito « il cittadino, il quale commette all'estero un fatto, da cui possa derivare turbamento all'ordine pubblico del Regno, o danno agli interessi italiani, o diminuzione al buon nome o al prestigio dell'Italia, anche se il fatto non costituisce reato ».

L'azione e la propaganda infatti possono avere per oggetto la creazione di uno stato di disordine e di rivolta in Italia. Anche se l'intento non sia conseguito, è sufficiente che si sia svolta comunque un'azione diretta a questo scopo.

Anzi io stesso, su questo punto, proporrò un piccolo emendamento diretto a chiarire sempre più il concetto: che anche gli atti preparatori cadono sotto le sanzioni di questo disegno di legge. (*Approvazioni*).

E poichè tali atti possono essere diretti sia contro gli interessi politici, sia contro gli interessi economici del paese, la legge adopera una formula generica che comprende tutti i casi. Vi rientra così tanto il caso che si è verificato dopo

la guerra, di una campagna scatenata per togliere all'Italia i frutti della vittoria, quanto il caso di una campagna organizzata da italiani all'estero contro il credito dell'Italia.

Infine il disegno di legge contempla gli atti di coloro, che all'estero ordiscono trame contro il buon nome e il prestigio dell'Italia. In tal modo sarà colpita tutta quella infame propaganda fatta all'estero da pessimi italiani, i quali tendono a rappresentare l'Italia come un paese in condizioni di oppressione, di disordine e di anarchia. Quanto ciò sia vero, ogni straniero che viene in Italia può constatarlo.

La Commissione ha proposto alcune modifiche all'articolo 1 del disegno di legge. Dichiaro subito che accetto questi emendamenti.

Sono emendamenti che hanno lo scopo di graduare le sanzioni e di sottrarre i congiunti incolpevoli del cattivo cittadino alle conseguenze delle male azioni di questi.

Il disegno di legge del Governo stabiliva che oltre la perdita della cittadinanza si potesse, nei casi più gravi, e su parere conforme della Commissione, pronunciare la confisca dei beni.

Ora la Commissione propone che si possa, invece della confisca, pronunziare il sequestro, il quale sarà necessariamente temporaneo, e potrà sboccare o nella confisca o nella restituzione dei beni.

Il sequestro consente inoltre che si possa attribuire una parte delle rendite al sostentamento della famiglia, la quale non è giusto che soffra per colpe non sue.

La Commissione propone altresì che alla perdita della cittadinanza sia unita *ipso jure* la perdita dei titoli, degli assegni e delle dignità spettanti agli ex-cittadini. Disposizione opportunissima, perchè bisogna distinguere: per quello che riguarda le cariche pubbliche, la perdita della cittadinanza dà luogo di diritto alla decadenza da esse, perchè la cittadinanza è requisito necessario per esercitare pubbliche funzioni di qualunque specie.

Vi sono invece titoli e diritti che possono essere attribuiti anche a stranieri, ed allora è evidente che potrebbe nascere il dubbio che i cittadini privati della cittadinanza possano conservare le onorificenze, le pensioni, gli assegni e le indennità compatibili con la qualità di straniero; ma ciò non può e non deve essere.

È bene pertanto togliere ogni dubbio in proposito: il cittadino postosi volontariamente fuori della compagine della nazione, perde ogni titolo, ogni diritto, che gli possa derivare dalla nazione. (*Vive approvazioni*).

Onorevoli colleghi, questa legge non è legge di persecuzione, è legge di difesa, e come tale bisogna considerarla; legge di difesa resa necessaria dal comportamento indegno di alcuni malvagi cittadini. Essa significa che la nazione distingue tra gli innumerevoli italiani, che all'estero tengono alto il nome del loro Paese, e sono la immensa maggioranza, e la piccola minoranza di politicanti inaciditi, di pseudo intellettuali, di avventurieri, che fuori dell'Italia tramano contro l'Italia. Costoro non sono italiani, come non lo sono più nell'animo, così non lo debbono essere più nelle leggi. (*Vivissimi applausi*).

MODIFICAZIONI ED AGGIUNTE ALLA LEGGE 13 GIUGNO 1912, N. 555, SULLA CITTADINANZA

Discorso al Senato (*)

Onorevoli senatori io comincio così, come ha ben terminato l'onorevole relatore; questa non è una legge di difesa di parte, nè legge di difesa di un Governo, ma è legge di difesa nazionale.

Basta leggere l'articolo unico del disegno di legge, per convincersi di questa verità: che esso mira a difendere l'integrità, l'onore, la dignità della Patria. Perciò in questa legge credo tutti possano essere consenzienti, qualunque sia l'ideale politico che professano.

La difesa della Patria è al disopra dei nostri dissensi interiori: quando si varca la frontiera, onorevoli senatori, non si appartiene più ad un partito, si appartiene all'Italia, e i doveri che incombono al cittadino italiano, sono ben più alti, complessi, profondi e severi, (*approvazioni*) di quelli che incombono dentro i confini della Patria.

Questo è il significato della legge. Deve essere bandito ogni timore di persecuzione politica, se, per persecuzione politica, s'intende, come si deve intendere, l'azione compiuta a vantaggio di un partito o di un particolare ideale politico.

Si tratta dunque della difesa della nazione all'estero: di questa difesa, bisogna dirlo, si sente, e non da poco tempo, il bisogno. Questo bisogno forse oggi, se obiettivamente non

---

(*) Pronunciato nella seduta del 25 gennaio 1926.

è più grave di quello che fosse alcuni anni fa, è certamente, dal punto di vista subiettivo e sentimentale, diventato acutissimo, perchè più acuta è diventata e più vigile la coscienza nazionale del popolo italiano, entro e fuori i confini del Regno. Ed io posso dire al Senato che la necessità di questo disegno di legge è sentita più particolarmente dagli italiani che vivono all'estero, dalla grande massa dei nostri emigrati laboriosi, i quali onorano col loro lavoro la patria, e a cui nulla riesce più increscioso che il vedere tra loro frammischiati, nuclei esigui di piccole minoranze di italiani indegni, i quali, diffamando il loro paese all'estero, diffamano ingiustamente tutti gli italiani. (*Benissimo*).

E forse una circostanza estrinseca si è aggiunta a questa maggiore sensibilità per richiedere provvedimenti adeguati, atti a porre termine ai gravi inconvenienti, a cui noi abbiamo assistito: intendo alludere al maggiore valore internazionale acquistato dall'Italia e alla sua situazione, che va facendosi ogni giorno più importante nel consesso dei popoli e suscita maggiori resistenze, ostilità e lotte; di modo che servirsi degli italiani inconsapevoli può ritornare eventualmente a vantaggio di determinate nazioni straniere. Purtroppo non è una novità della nostra storia che italiani all'estero congiurino contro la Patria: ho già ricordato all'altro ramo del Parlamento l'esempio del brigantaggio organizzato all'estero da italiani senza coscienza; e ho ricordato l'indegna campagna che fu mossa dall'estero contro Francesco Crispi e della quale italiani, sulla cui condotta la storia ha già emesso il suo giudizio, si fecero in Italia strumento.

Queste sono vecchie cose, ma ci sono anche fatti recenti. Voglio citare, fra tutti, la campagna organizzata all'estero e condotta in Italia da gruppi di italiani, per svalutare la vittoria e togliere di mano all'Italia le armi diplomatiche del patto di Londra, che erano pur sempre il presidio più sicuro dei diritti d'Italia. (*Applausi*).

Ed oggi, mentre parliamo, assistiamo anche a fatti di questo genere, che sono tristissimi.

Il Senato sa perfettamente che, mentre l'Italia trattava ieri in America, e tratta oggi a Londra, la sistemazione dei suoi debiti di guerra, vi sono stati in America, e vi sono oggi in Inghilterra, italiani indegni, i quali lavorano perchè alla loro patria non sia concesso il trattamento, a cui ha diritto. (*Approvazioni*).

Taccio per vergogna il nome di un professore italiano, il quale ha fatto questo apertamente giorni fa in una conferenza tenuta a Londra. Abbiamo avuto anche il manifesto di un gruppo di deputati anonimi, con il quale si invoca che la sistemazione del debito italiano a Londra non avvenga, per punire l'Italia di essere divenuta in sì pochi anni fascista. Sono tristissime cose, e al nostro cuore di Italiani, rinnovati dalla guerra e dalla vittoria, riescono ancora più amare e intollerabili.

Quelli che il disegno di legge propone alla vostra approvazione, non sono provvedimenti d'indole veramente penale; e qui ho bisogno di dir brevemente qualche cosa sulla natura giuridica dell'istituto, che noi introduciamo nella nostra legislazione con il presente disegno di legge.

Non si tratta di una pena; noi abbiamo voluto anzi ricondurre questo caso di perdita della cittadinanza, come benissimo osserva l'onorevole relatore, al sistema del diritto vigente. Il nostro diritto ammette che si perda la cittadinanza per atti, da cui direttamente o indirettamente si possa desumere la volontà di rinunciare alla cittadinanza italiana. Qualunque sia la costruzione giuridica dell'istituto della perdita o dell'acquisto della cittadinanza, è certo che esso si ricollega al vincolo spirituale che unisce i cittadini alla patria. Si tratta in verità di un vincolo necessario, ma di natura spirituale. Orbene questo vincolo rimane infranto, non soltanto per una esplicita dichiarazione di volontà, ma anche per un tale comportamento, una tale condotta per cui il vincolo stesso irrimediabilmente viene a spezzarsi. Ammettendo che si perda la cittadinanza quando con la propria condotta un

cittadino se ne renda indegno, non si fa altro che ricordare il carattere spirituale del vincolo che lega il cittadino alla patria. Chi, col suo comportamento, infrange questo vincolo, non è più cittadino.

Sono state fatte in quest'Aula e, prima di tutti, dall'Ufficio centrale osservazioni e raccomandazioni. Vi è una raccomandazione generica, quella che l'onorevole Crispolti nel suo bel discorso ha rivolto al Governo e che l'Ufficio centrale aveva con molta precisione e molta moderazione di forma già fatta, di andare cioè particolarmente cauti nell'applicazione di sanzioni di questo genere. Il Governo andrà molto cauto, non vi è bisogno di ripeterlo, perchè non può essere interesse del Governo il colpire alla cieca.

Circa la nomina della Commissione, che dovrà vagliare i fatti, il disegno di legge dice che essa è composta in maggioranza di magistrati dell'ordine amministrativo e giudiziario, e cioè di un consigliere di Stato e di due consiglieri di Corte d'appello. Nel procedere alla nomina di questi magistrati credo si possa attendere la designazione dei loro rispettivi capi: ma a ciò penso non sia necessario fare un regolamento, ma basti l'assicurazione del Governo.

La difesa degli incolpati è una questione, che non si presenta di facile risoluzione, perchè, trattandosi quasi sempre di individui che si trovano all'estero, non sarà agevole fare l'intimazione legale, necessaria per stabilire il contraditorio.

Ad ogni modo, quello che il Governo assicura è che tutte le volte in cui sarà possibile fare la contestazione, essa sarà fatta.

Per quel che riguarda la diffida preventiva, a cui il senatore Crispolti ha accennato, nulla vieta che, quando sarà ritenuto opportuno, prima di procedere ad una vera e propria inchiesta per accertare la responsabilità del cittadino, lo si avverta che il suo comportamento non è gradito al Governo italiano. Ma non giova dissimulare che in molti casi sarà inutile diffidare chi si sa, fin dal principio, non essere disposto ad ascoltare.

Circa la confisca dei beni, l'Ufficio centrale raccomanda che in taluni casi essa sia soltanto parziale, in modo che la famiglia, incolpevole, possa aver diritto ad una parte dei beni del cittadino. Nulla vieta che nello stesso provvedimento di confisca si decida della destinazione dei beni, che alcune volte potranno essere attribuiti totalmente all' Erario, e qualche altra volta potranno essere aggiudicati ai membri della famiglia. Il sistema di una confisca parziale non condurrebbe allo scopo, perchè i beni non confiscati dovrebbero tornare al proprietario: altrimenti si aprirebbe la successione di una persona vivente, il che creerebbe una grave complicazione.

Il senatore Crispolti si è anche preoccupato dell'effetto retroattivo, che possa avere questa legge. Circa la retroattività valgono i principi generali.

Circa, infine, le prerogative parlamentari, è evidente che la legge non può toccarle. La presente legge non è una legge penale, essa è il complemento dell'altra sulla cittadinanza del 1912; non è quindi il caso di parlare di autorizzazione a procedere, per i deputati, o di competenza dell'Alta Corte, per i senatori. Resta il problema delle incapacità e decadenze derivanti dalla perdita della cittadinanza. La legge, ed è naturale, non tocca le prerogative della Camera e del Senato, come ha già osservato l'onorevole relatore. Le due Camere sono sole competenti a giudicare sulla validità dei titoli per l'ammissione dei loro membri, come della efficacia dei motivi di decadenza. Perciò il provvedimento non potrà avere nessuno effetto sulla qualità dei senatori e dei deputati senza una apposita pronuncia del Senato o della Camera. D'altra parte è garanzia preventiva sufficiente, il fatto che il Governo non vorrà leggermente mettersi in conflitto con le due Camere con provvedimenti a carico dei deputati e dei senatori, i quali potessero essere dalle due assemblee diversamente giudicati.

Vi sono poi le questioni giuridiche speciali, che l'Ufficio centrale ha presentato. Prima fra tutte, quella del riacqui-

sto della cittadinanza. Qui è applicabile, a mio avviso, l'art. 9 della legge sulla cittadinanza.

Potrebbe darsi il caso che cittadini, privati della cittadinanza per la loro indegna condotta, dimostrassero il loro pentimento col tenere in seguito una condotta da buon italiano. Nulla vieta che l'accertamento di questa buona condotta posteriore, che deve essere duratura per far cessare gli effetti di quella precedente, sia fatto dalla stessa commissione, nel qual caso si potrà avere il riacquisto della cittadinanza, a termini dell'art. 9, salvo al Governo di provvedere al divieto del riacquisto, a termini dello stesso articolo.

Si è fatta la questione della posizione giuridica dell'ex cittadino che non ha acquistato una nuova cittadinanza. Si tratta di una questione già conosciuta dal diritto internazionale: l'ex cittadino diventa apolide. Infine rimane la questione sull'esistenza degli obblighi di leva; anch'essa si deve risolvere in base alla legge sulla cittadinanza, di cui questa è integrazione.

Per l'articolo 8 della legge del 1912 la perdita della cittadinanza non implica esenzione dagli obblighi di leva; poichè il presente disegno di legge non fa che aggiungere un nuovo caso di perdita a quelli dell'art. 8, anche questo caso rientra sotto la disposizione generale dell'ultimo capoverso dell'articolo. Quindi la perdita della cittadinanza per causa di cattiva condotta, tenuta all'estero, non implica esenzione dagli obblighi di leva.

Concludo, onorevoli senatori, come ho cominciato: questa legge è una legge di difesa nazionale, è una legge che da tempo avrebbe dovuto essere introdotta nella nostra legislazione. Essa ha un significato ben chiaro, che è quello di un monito ai cattivi italiani che all'estero diffamano il loro paese. Il nostro augurio è che il monito possa rimaner tale e che i casi di applicazione della legge siano rarissimi. L'effetto, intanto, che il solo annuncio della presentazione del disegno di legge ha prodotto, è stato, io posso dirlo, efficace.

Già il contegno di coloro i quali si agitavano all'estero contro il nostro paese, è diventato più guardingo. Noi ne siamo lieti, perchè attribuiamo alla legge un valore sopratutto morale; essa infatti non mira soltanto agli italiani cattivi, mira anche ai buoni, ai nostri laboriosi ed onesti emigranti. Distinguendo i buoni, che sono l'immensa maggioranza, dai pochi cattivi, la legge a anche un chiaro significato di omaggio agli italiani che all'estero onorano, col loro lavoro, la patria. (*Applausi*).

3.

LEGGE SULLA BUROCRAZIA

SULLA DISPENSA DAL SERVIZIO DEI FUNZIONARI DELLO STATO.

RELAZIONE AL DISEGNO DI LEGGE (*)

Onorevoli deputati! — È necessità indeclinabile per lo Stato che tutti coloro, i quali appartengono alla pubblica amministrazione, debbano non soltanto assolvere con scrupolosa regolarità i doveri specifici del loro ufficio, ma altresì esplicare ogni propria attività, sotto qualsiasi forma, con intima, convinta, sincera devozione allo Stato, nel particolare ordinamento positivo che esso viene ad assumere in una determinata fase storica del suo sviluppo.

(*) Presentato alla Camera dei deputati nella seduta del 28 maggio 1925 dal Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro, degli Affari Esteri, Commissario dell'Areonautica, Ministro *ad interim* della Guerra e della Marina *Mussolini,* di concerto col Ministro dell'Interno *Federzoni,* col Ministro delle Colonie *Lanza di Scalea,* col Ministro della Giustizia e degli Affari di Culto *Rocco,* col Ministro delle Finanze *De Stefani,* col Ministro dell' Istruzione Pubblica *Fedele,* col Ministro dei Lavori Pubblici *Giuriati,* col Ministro dell'Economia Nazionale *Nava* e col Ministro delle Comunicazioni *Ciano.*

Ciò consegue dalla natura stessa del rapporto di impiego pubblico, secondo la concezione fondamentale che di esso il Governo nazionale ha posto, come di una milizia nella quale si entra e si ha titolo a rimanere solamente quando la coscienza, che inspira e sorregge l'opera, risponda agli impulsi non di una coatta, esteriore disciplina, ma di una spontanea persuasione spirituale, consacrata nel giuramento.

Questa suprema esigenza importa che il pubblico funzionario sia da considerarsi inadempiente ai propri doveri, non soltanto per materiale inosservanza di singole disposizioni legislative o regolamentari, che ne disciplinano l'azione burocratica, ma anche per atteggiamenti contrastanti con l'anima nazionale, da cui quelle disposizioni, come ogni altra legge dello Stato, hanno tratto vita.

Ora, il diritto positivo sin qui vigente — mentre ha stabilito sanzioni per le eventuali inadempienze dei funzionari nel modo concreto di prestazione del servizio — nessuna comminatoria ha invece dettato a carico di coloro che si rendano manchevoli rispetto ai fattori spirituali del rapporto d'impiego pubblico. Vero è che il Regio decreto 30 dicembre 1923, n.2960, sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato, ha considerato come passibile di revoca dall'impiego il funzionario responsabile di mancata fede al giuramento; ma ben diverso è questo caso dall'ipotesi che taluno, pur mantenendosi nei limiti formali della fede giurata, assuma contegni di manifesta incompatibilità con gli intrinseci doveri della sua posizione a servigio dello Stato.

S'impone, in questo caso, non una sanzione disciplinare — chè infatti, la disciplina intesa come rispetto agli ordinamenti burocratici, esula nella specie — ma un provvedimento autoritativo che « risolva » quel rapporto d'impiego per cui sono sopravvenute da parte dell'impiegato ragioni d'incompatibilità con l'Amministrazione.

Perchè l'esonero potesse verificarsi con quella sollecitu-

dine che è richiesta dall'interesse dello Stato, si è limitata la facoltà della dispensa fino al 31 dicembre 1926.

* * *

A quest'effetto, appunto, mira l'unito disegno di legge, col quale si dispone che gli impiegati ed agenti di qualsiasi amministrazione dello Stato possono essere dispensati dal servizio entro il 31 dicembre 1926 quando ne resulti l'incompatibilità della ulteriore permanenza nell'Amministrazione.

Questa formula, che definisce il limite concettuale e la portata sostanziale del provvedimento, non è nuova nel nostro diritto positivo, perchè venne già applicata — con l'articolo 3 del Regio decreto 28 gennaio 1923, n. 153 — alla revisione delle assunzioni e sistemazioni di personale fatte durante la guerra.

Non si è creduto di dover deferire nè ad una Commissione speciale, nè al Consiglio d'amministrazione dei singoli Ministeri alcun giudizio preliminare od istruttorio sulle dispense dal servizio, perchè la creazione di una speciale Commissione, mal si concilia, con la natura e la finalità del provvedimento; e non è sembrato che la competenza dei Consigli di amministrazione — data la loro composizione — potesse essere estesa oltre i casi di valutazione «amministrativa» e «tecnica» delle prestazioni di servizio. Del resto il provvedimento, di cui trattasi, rientra più propriamente nella sfera di discrezionalità e di responsabilità politica del ministro proponente e del Consiglio dei ministri, escluso altresì ogni preventivo contraddittorio che — se costituisce una doverosa necessità, nell'applicazione di sanzioni disciplinari, vulnererebbe, per contro, la delicatezza d'una altissima valutazione morale, da tenersi — come tale — fuori di ogni discutibilità.

Riconosciuta la necessità della dispensa dal servizio per un motivo che non ha carattere disciplinare, debbono rimanere impregiudicati tutti gli eventuali diritti a pensione; e, se diritti non si fossero ancora costituiti per insufficiente

anzianità in base alle vigenti disposizioni sul trattamento di pensione normale, ragioni di equità consigliano che agli impiegati dispensati venga fatto uno speciale trattamento di quiescenza, o corrisposta, almeno, una congrua indennità.

Come già — in occasione della dispensa dal servizio di impiegati degli enti locali, per effetto di riduzioni delle tabelle organiche — fu stabilito dal Regio decreto 27 maggio 1923, n. 1177, (art. 4), che il provvedimento potesse formare oggetto di ricorso soltanto per legittimità, in quanto volevasi sottrarre il provvedimento stesso, conseguente da un atto di natura essenzialmente discrezionale, alla possibilità di qualunque sindacato che consentisse anche giudizio di merito, così eguale criterio si è adottato nella specie, in cui la discrezionalità del provvedimento di dispensa si riporta a ragioni di ancor più accentuata evidenza, ammettendo il solo ricorso di legittimità per incompetenza e violazione di legge.

* * *

Col presente disegno di legge il Governo nazionale mira a risolvere un problema fondamentale, la cui esistenza fu intuita lucidamente fin dai primi anni della nostra costituzione unitaria. Come è noto, il Ministero Depretis, che assunse il potere dopo la cosidetta « Rivoluzione parlamentare » del 18 marzo 1876, cercò di fare approvare alla Camera uno schema di legge circa lo stato economico e giuridico degli impiegati. Discutendosi tale schema — che poi non ebbe seguito — nella seduta del 30 novembre 1877, l'onorevole Depretis, presidente del Consiglio, ebbe ad esprimersi nei seguenti termini:

« Come possa conciliarsi la libertà dei pubblici funzionari con la responsabilità del ministro in faccia al Parlamento nell'ordine costituzionale che ci regge, è questione che io vorrei, non solo annunziata in termini generali, ma esaminata nella sua applicazione e chiaramente risolta ».

È evidente, infatti, che, per essere il Ministero in grado di rispondere dinnanzi al Parlamento, deve poter contare sugl'impiegati per una fedele, esatta esecuzione non soltanto degli ordini particolari e delle disposizioni singole, ma altresì dello spirito e dell'indirizzo generale dell'Amministrazione. Questa esigenza dei Governi parlamentari, del resto, come osservava lo stesso Depretis, non sfuggì all'acuta indagine del Tocqueville, che la espresse così: « I ministri sono i servitori assoluti del Parlamento, gli impiegati sono i servitori assoluti dei ministri, ed è a questa condizione che essi sono e possono essere liberi e responsabili ».

Il Governo nazionale rovescia i termini della proposizione del Tocqueville, in quanto postula i ministri come servitori assoluti non del Parlamento, ma dello Stato, inteso quale espressione di quella inscindibile unità etica e politica della Nazione, che comprende in sè anche il Parlamento; e vuole gl'impiegati servitori assoluti, attraverso i ministri, appunto della Nazione e dello Stato. Ora, questa assoluta servitù alla Nazione, che costituisce la libertà vera dei pubblici funzionari, esige che, come sopra si è accennato — all'infuori di una procedura disciplinare, tendente a contestare ed accertare addebiti di natura particolare, attinenti a violazioni specifiche del rapporto di impiego, per le opportune sanzioni — sia solennemente dichiarato l'obbligo del pubblico impiegato di mantenere illeso lo *status dignitatis* che gli deriva dal pubblico ufficio, nella sfera complessa di tutte le sue attività, anche fuori dell'ufficio; e di quest'obbligo non può esservi altro vigilatore e giudice che il collegio dei ministri, cioè il Governo, che rappresenta, come voleva l'Arcoleo, la « personalità dello Stato ».

Ma « questo diritto del Governo, nella sua realtà, è desso un diritto illimitato? Si converte nell'arbitrio ministeriale? ».

Si può — onorevoli deputati — rispondere colle stesse parole del La Farina, nella seduta del 16 giugno 1862: « No, o signori, esso trova un limite nell'autorità del Parlamento, il

quale, avendo la tutela della libertà della nazione, esamina e giudica gli atti dei ministri ».

Illustrato, così, il fondamento etico e giuridico del presente disegno di legge, potrebbero tuttavia affacciarsi, nonostante il disposto dell'articolo 3, preoccupazioni circa i danni dei privati.

Nella seduta del 27 luglio 1870, Aristide Gabelli, educatore e uomo politico, diceva: « Ci si parla dei danni dei privati. Di questo, signori, non mi occupo. Noi dobbiamo preoccuparci soltanto dell'utile dello Stato, e dobbiamo ritenere ancora che lo Stato è un Ente che può aver tutto, eccetto il cuore ».

Il Governo non ripeterà con Aristide Gabelli che lo Stato non ha cuore, ma non può fare a meno di ricordare che ci sono riforme sostanziali che è savio accorgimento politico non procrastinare, anche se esse tocchino gli interessi dei privati.

« Nel 1846 sir Roberto Peel seppe compiere la riforma economica malgrado gli sforzi di tutta l'aristocrazia territoriale, nella quale questa non perdeva solamente una giurisdizione eccezionale, ma una parte delle rendite; e per compiere questa riforma il ministro Peel ebbe il coraggio di scostarsi dalla maggioranza dei suoi amici politici.... ma di questo fu largamente compensato dalla sua coscienza ».

Queste parole sono del conte di Cavour.

Il Governo nazionale, con la presentazione dell'unito disegno di legge, ha il fermo convincimento, onorevoli colleghi, di adempire ad un dovere nel quale, in ogni caso, sarà largamente ricompensato dalla sua coscienza.

Sulla Dispensa dal Servizio dei Funzionari dello Stato

Discorso alla Camera dei Deputati (*)

Chi vi parla, onorevoli colleghi è un funzionario, che serve lo Stato da 28 anni, e che appartiene ad una vecchia famiglia di funzionari. Chi vi parla pertanto non può essere sospettato di poca simpatia o di scarsa amicizia verso la grande famiglia degli impiegati dello Stato, per la quale egli ha lottato e, può dirlo a voce alta e con serena coscienza, ha lottato non invano.

Mai io avrei apposto la mia firma ad un disegno di legge mosso da intento ostile alla massa degli impiegati, anche perchè io riconosco che la grande famiglia dei funzionari è fedele come è capace, e che per virtù sua, in tempi tristi, la macchina dello Stato ha funzionato quando dal basso e dall'alto imperversava l'anarchia. Non dunque è questo disegno di legge un provvedimento di persecuzione; è, invece, un necessario provvedimento di difesa.

Sappiamo bene, e sta in questo la nostra ragione di essere come partito e come Governo, che tanto nell'azione pratica quanto nella posizione, nella risoluzione dei problemi un abisso ci divide dalle opposizioni; è naturale pertanto che questo provvedimento sia oggetto della critica più vivace!

Siamo ormai abituati a subire critiche ad ogni passo, per-

(*) Pronunciato alla Camera dei Deputati nella tornata 19 giugno 1925.

chè è destino del fascismo di esser criticato se fa, e di essere criticato se non fa!

Ed in questa materia, se noi dovessimo metterci una mano sulla coscienza dovremmo rimproverare a noi stessi di non aver fatto o di non aver fatto abbastanza, perchè, come bene è stato ricordato dall'onorevole Magrini, nessun partito, giunto al Governo, si sarebbe comportato con la generosità, con la bontà con cui si è comportato il fascismo; ma ogni generosità ha il suo limite nella necessità assoluta, ed è sotto l'assillo di tale necessità che noi presentiamo questo disegno di legge, il quale, lo diciamo francamente, ha un carattere, e deve avere un carattere, essenzialmente politico, è un provvedimento che mira a stabilire quella conformità spirituale tra il funzionario e il Governo, senza della quale la fedeltà dell' impiegato è una fedeltà farisaica. (*Approvazioni*).

Ed è in questo carattere politico della legge che sta la sua intima moralità: ci sarebbe stato molto facile introdurre in una qualsiasi leggina una disposizione nella quale, con una formula ambigua, si desse al Governo la possibilità di liberarsi di tutti gli elementi che ad esso fossero avversi. Altri hanno fatto in questo modo! Basterà ricordare la formula famosa dello «scarso rendimento» che fu introdotta dall'onorevole Nitti nella legislazione italiana, ed in base alla quale tutti gli impiegati potevano, con un giudizio sommario che si prestava a tutte le insidie ed a tutte le vendette, essere da un momento all'altro licenziati.

Noi non abbiamo voluto ricorrere ad uno di questi mezzi, che sono lontani dalla nostra mentalità e dai nostri metodi.

Noi abbiamo voluto affermare, come affermiamo nettamente, che siamo sicuri della fedeltà della grande massa degli impiegati, ma poichè nei congegni più delicati e più importanti dello Stato sono talvolta annidati elementi il cui spirito non è consono al nostro, che sono nostri avversari, della cui collaborazione non possiamo esser sicuri, intendiamo di avere gli strumenti adatti per la nostra azione, e strumenti adatti

riteniamo soltanto coloro che con noi consentono, non formalmente, ma sostanzialmente. (*Approvazioni*).

Ed è ancora in questo carattere politico del provvedimento che sta precisamente la massima garanzia, per gli impiegati, perchè i politicanti, che dalla sua applicazione abbiano in qualche modo a temere, costituiscono, per fortuna, piccole minoranze, nuclei poco numerosi.

E, pertanto, affermando il carattere politico del provvedimento e questo scolpendo in una disposizione di legge, noi rassicuriamo l'immensa maggioranza degli impiegati italiani, i quali sanno che, non attraverso una formula ambigua, ma soltanto con una norma aperta e chiara essi possono essere colpiti, sanno che soltanto quando si siano messi in antitesi spirituale e logica con il Governo da cui dipendono, comincia per essi il pericolo.

Io sono un giurista e quindi molto ho tenuto a che questo provvedimento serbasse uno stretto carattere giuridico: e il carattere giuridico del provvedimento, onorevoli colleghi, sta sopratutto nella sua temporaneità. Noi non intendiamo — e mi è sembrato strano come da parte dei liberali si sia potuto invocare un provvedimento definitivo — introdurre in modo stabile nella nostra legislazione la facoltà di licenziare gli impiegati per motivi politici; noi però abbiamo sentito la necessità urgente, assoluta, di foggiarci gli strumenti della nostra azione, di avere a nostra disposizione organi che godano della nostra fiducia. Perchè questo è essenzialmente il problema: non si può imporre al Governo di agire con strumenti, nei quali non abbia fiducia. Sarà questa forse una dottrina liberale: non è la nostra. Noi rispondiamo solo quando abbiamo libertà di scelta, perchè la responsabilità non può essere che correlativa alla libertà.

Nè si dica che noi introduciamo in questa maniera nella nostra legislazione un principio pericoloso, perchè non si può ammettere che ad ogni mutamento di Ministero debba mutare il corpo degli impiegati.

Dobbiamo in questa materia parlare francamente. Il nostro Governo non è un Ministero. Lo disse Benito Mussolini il giorno in cui costituì il Governo fascista. Il nostro Governo segue la rivoluzione del 28 ottobre 1922: grande rivolgimento, spirituale e intellettuale ancor più che politico, rivolgimento che ha condotto al Governo dello Stato uòmini, la cui mentalità è tanto profondamente diversa dalla mentalità dei liberali e dei democratici che li hanno preceduti nel Governo, quanto la mentalità di costoro era diversa da quella degli uomini dell'antico regime.

Si tratta proprio di una nuova ideologia, di una nuova filosofia politica, di una nuova concezione della società e dello Stato, il cui aspetto, nella storia del pensiero politico e nella evoluzione delle forme politiche, rappresenta un rivolgimento di importanza non inferiore a quello che rappresentò, di fronte alle ideologie e alle forme politiche anteriormente dominanti, il movimento filosofico e politico della rivoluzione francese. Non ci sembra pertanto di chiedere molto, se chiediamo che gli strumenti, i quali debbono servire alla realizzazione di questa ideologia siano, non dico in ogni particolare, seguaci dell'idea, ma almeno non aperti avversari.

E, del resto, questa necessità di foggiarsi gli strumenti adatti per la realizzazione del proprio programma, non è stata sentita soltanto da noi. Noi la sentiamo, certo, in modo molto più profondo, perchè molto più profonda è la rivoluzione, che è avvenuta in Italia con l'avvento al potere del Governo fascista: ugual bisogno fu avvertito, come ben ricorda l'onorevole Sardi nella sua relazione, dagli uomini della sinistra, quando ebbero per la prima volta il governo nel 1876, e da tutti gli uomini politici di qualche valore e di qualche forza, che si sono, da allora, succeduti al potere in Italia.

È stato qui citato l'esempio dell'onorevole Giolitti. L'onorevole Giolitti non ha fatto approvare nessun disegno di legge apposito, ha fatto qualche cosa forse di più, perchè nei lunghi anni della sua permanenza al potere ha collocato nei

punti direttivi dello Stato, nelle situazioni più delicate, nei meccanismi più importanti di tutto il vasto organismo statale, uomini di sua completa fiducia, uomini i quali, io aggiungo, non servivano una idea, servivano un uomo. (*Applausi*).

Ora noi questo chiediamo ai nostri impiegati; chiediamo che comprendano la grande idea che ravviva tutto il movimento fascista, una idea semplice, se pure nuova: l'Italia innanzi tutto, l'Italia sopratutto, l'Italia sopra la democrazia, sopra il liberalismo, sopra la massoneria, sopra l'universalismo. (*Vivi applausi*).

Nessun impiegato può arrossire, nessun impiegato si può ritenere diminuito quando ad esso chiediamo questa stessa fede nazionale che ci anima e ci trascina.

E poichè sono sulla via delle citazioni dei precedenti, bisogna pure che io ricordi quello che fecero i Governi democratici della Francia e quella stessa massoneria che oggi muove tutta la opposizione al disegno di legge.

SOLERI. Io non c'entro con la massoneria! (*Vivi rumori — Commenti*).

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Quando al Governo francese salì Emilio Combes con il cartello delle sinistre, si pretese il conformismo più scrupoloso di tutti gli impiegati, compresi gli ufficiali, all'idea anticlericale e massonica a cui quel Governo si ispirava.

E furono di quell'epoca le famose *fiches* con le quali si ricercava non soltanto l'opinione politica di ogni impiegato e di ogni ufficiale, ma quella della sua famiglia, a cui si inibiva di frequentare la chiesa cattolica e la scuola cattolica.

In nome della libertà e della democrazia questo si faceva: noi faremo molto meno, ed in nome della Patria! (*Approvazioni*).

Ci si accusa di confondere con questo disegno di legge concetti che vanno distinti, di confondere lo Stato col Governo, e lo Stato col partito.

Sul primo punto la risposta è facile ed è stata data molto

bene nella relazione dell'onorevole Sardi, alla quale non posso che sottoscrivere completamente. Lo Stato è una entità astratta; lo Stato si realizza a mezzo di persone fisiche, a mezzo di organi: il Governo non è che un organo dello Stato: concepire un impiegato il quale sia fedele allo Stato ed infedele al suo organo è concepire l'assurdo. (*Applausi*).

E quanto alla identificazione fra Stato e partito, consentite che dica una parola sincera. L'identificazione fra lo Stato e uno dei vecchi partiti, i quali avevano nella loro bandiera o la libertà, o la democrazia, o l'internazionale, quella sì, era una identificazione faziosa e pericolosa; ma l'identificazione fra stato e partito fascista, che la Nazione stessa rappresenta ed idealizza, è un'identificazione logica e santa. (*Applausi*).

Siamo stati avvertiti che in questo campo il fascismo si sarebbe trovato isolato. Può darsi; ma non ne siamo troppo dolenti, perchè è naturale che un movimento che si contrappone totalmente ad un'ideologia che ha dominato per 150 anni, nei momenti più gravi si trovi solo. Ma esser isolato dagli altri partiti politici non vuol dire essere isolato dall'anima della Nazione; ed è questo che a noi preme, perchè i partiti sono piccoli, transeunti aggruppamenti di persone e di interessi; l'Italia è invece la grande, la perenne idea che non muore. (*Approvazioni*).

Non mi tratterrò sopra le obiezioni minori che sono state fatte a questo disegno di legge, come l'obiezione dell'onorevole Soleri, che potremmo andare incontro ad errori nell'applicazione. Ogni legge si può prestare ad errori; anche questa, se non sarà applicata nella maniera più serena e più scrupolosa, e questo indubbiamente faremo. Si è detto che il pensiero di dover essere controllati sarà remora ai migliori e che impedirà a costoro di entrare da ora innanzi nell'amministrazione pubblica. Non credo, perchè non possono essere i migliori coloro che temono di essere controllati nei loro sentimenti di devozione alla patria. (*Applausi*). Nè si può dire che la legge recherà grave onere finanziario, che se tale fosse

stato l'effetto della legge, avremmo trovato nel nostro ministro delle finanze....

DE STEFANI, *ministro delle finanze*. No! (*Approvazioni — Commenti*).

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. ...obiezioni che non abbiamo trovato. La legge non potrà recare aggravio notevole, perchè per sua natura avrà limitata applicazione, colpirà pochi gruppi di politicanti, i quali si sono annidati nell'amministrazione da non molti anni; perchè sino a una ventina di anni addietro, dobbiamo dirlo ad onore dell'amministrazione italiana, gli impiegati non facevano politica. La politica è stata fatta da taluni impiegati proprio nell'ultimo imperversare della social-democrazia, quando dai Gabinetti uscivano i candidati (*Bene*!), i deputati, i sottosegretari, i ministri.

Quando noi avremo eliminato pochi individui che, annidati in posizioni importanti, sabotano l'azione del Governo fascista, e sopra tutto dànno triste spettacolo di indisciplina a tutta la Nazione, avremo adempiuto al nostro compito.

Onorevoli colleghi, ho finito! Lo spirito che anima questo disegno di legge non è spirito di persecuzione, è spirito di difesa, ma di difesa valida e necessaria. Noi non possiamo consentire che al servizio dello Stato restino individui i quali si servono dei mezzi che lo Stato loro fornisce per combattere lo Stato o il Governo, che lo Stato personifica o realizza.

Noi conosciamo gli effetti che una colpevole tolleranza produce. Noi ricordiamo i tempi, e non sono lontani, nei quali seicento impiegati delle ferrovie correvano, a spese dello Stato, tutta l'Italia per far propaganda contro lo Stato e contro il Governo. (*Applausi*).

CIANO, *ministro delle comunicazioni*. (*Accennando all'onorevole Soleri*). Voi, voi, a villa Patrizi c'è sempre il parlamentino!

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. E non possiamo consentire che questi tempi ritornino mai più. Se il desiderio dei nostri oppositori è di ricondurre l'Ita-

lia a quella pratica di Governo, noi diciamo che siamo ben lieti di averli contro di noi! (*Vivissimi e ripetuti applausi — Congratulazioni*).

Voci. Affissione!

. . . .

PRESIDENTE. Anche la Commissione ha proposto un ordine del giorno, che è così formulato:

« La Camera invita il Governo a fare gli studi opportuni per estendere agli impiegati e salariati delle provincie, dei comuni e delle istituzioni soggette per legge alla tutela dello Stato, delle provincie e dei comuni, le disposizioni del presente disegno di legge, in quanto siano applicabili ».

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. La Commissione chiede in sostanza che il Governo faccia studi. E il Governo, pur rendendosi conto della difficoltà della questione, non ha difficoltà a fare questi studi, ma non si impegna ad altro. Quindi prego la Commissione di trasformare l'ordine del giorno in raccomandazione.

. . . .

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Parlo nella mia qualità specifica di Guardasigilli.

Si è accennato qui alla Magistratura italiana, alla opportunità o meno di eccettuarla dalle disposizioni di questo disegno di legge. Per mio conto dichiaro, che sono perfettamente indifferente che il disegno di legge comprenda o non comprenda la Magistratura. La Magistratura — io l'ho già detto, ma lo ripeto — non deve far politica di nessun genere. Non vogliamo che faccia politica governativa o fascista, ma esigiamo fermamente che non faccia politica antigovernativa o antifascista. (*Approvazioni*). E questo, nella immensa maggioranza dei casi accade. I magistrati politicanti costituiscono una trascurabile eccezione, una insignificante minoranza.

Sulla Dispensa dal Servizio dei Funzionari dello Stato

DISCORSO AL SENATO (*)

Ci sono vecchie abitudini mentali, a cui non sempre è facile sottrarsi, e la discussione avvenuta testè intorno a questo disegno di legge ne è, a mio avviso, la prova migliore. Mentre il Senato è stato, si può dire, concorde nell'attribuire al Governo i più ampi poteri per la riforma del codice penale, del codice di procedura penale e della legge di pubblica sicurezza, questo disegno di legge, che è tanto meno importante, ha dato luogo ad obbiezioni più gravi. Meno importante, dico, perchè la riforma della legislazione penale e della legge di pubblica sicurezza pone in questione la libertà di tutti i cittadini, mentre questa legge concerne la condizione giuridica di un numero ristretto di persone, i pubblici impiegati. Nè i provvedimenti proposti sono, come può apparire dai discorsi di qualche oratore, specialmente dell'onorevole Ruffini, particolarmente crudeli o anche soltanto severi, perchè in sostanza non si tratta che di collocare a riposo con pensione i funzionari nei quali il Governo non riponga la necessaria fiducia.

Vecchie abitudini mentali, ho detto, radicatesi durante lunghi decenni, che facevano apparire perfettamente lecito ed anche onesto che funzionari dello Stato, pagati sul bilancio dello Stato, facessero quotidianamente opera di sovvertimento dello Stato!

(*) Pronunciato nella seduta del 19 dicembre 1925.

VICINI. Verissimo! Era proprio così!

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto.* L'onorevole senatore Vitelli ha ricordato ben a ragione l'epoca in cui gli uomini, i quali professavano dottrine rivoluzionarie o sovvertitrici si astenevano dall'entrare in Parlamento per non essere costretti a prestare un giuramento al quale avrebbero dovuto venir meno. Quella vecchia onesta abitudine è purtroppo cessata. Ma è cessata anche un'altra onesta abitudine che pure una volta esisteva, per la quale gli avversari del Governo e dello Stato si astenevano dal porsi a servizio dell'uno e dell'altro per combatterli e per tradirli.

Lo spettacolo a cui si è assistito in Italia negli anni antecedenti all'avvento del governo fascista, è presente alla mente di tutti. Tutti ricordano le epoche nelle quali 600 ferrovieri sovversivi, muniti di permanente ferroviario, pagati e indennizzati come se fossero in regolare missione, viaggiavano l'Italia a spese dello Stato per organizzare i ferrovieri contro lo Stato! (*Applausi*).

Sarà stata quella l'epoca della libertà; io credo che fosse l'epoca dello smarrimento e dell'anarchia! (*Approvazione*). E pertanto il governo fascista ha dovuto mutare radicalmente sistema.

Alla nostra politica di restaurazione della disciplina nei pubblici servizi si è opposto che i funzionari debbano essere bensì ligi allo Stato, ma non al Governo! Lo Stato viene così concepito come un'entità astratta, prescindendo dagli ordinamenti concreti in cui si realizza, e dagli organi che lo fanno agire. Ma, con la concezione che sia sufficiente la fedeltà allo Stato e ammissibile l'infedeltà al Governo, ogni disordine diventa lecito, perchè tutti sono fedeli all'idea dello Stato; neanche i bolscevichi respingono l'idea dello Stato. Bisogna vedere invece se si è fedeli all'idea di questo Stato! A nessuno viene in mente di sostenere che il funzionario debba fedeltà alle persone dei governanti individualmente considerate: il funzionario deve essere fedele al Governo come organo e concreto

rappresentante dello Stato. Ma vi è di più. Come ho avuto altra volta l'onore di rilevare in Senato, il rivolgimento dell'ottobre 1922 ebbe una portata ben più vasta che quella di un semplice mutamento di persone o anche di partiti al Governo: fu un mutamento di regime, cioè di concezione dello Stato e di struttura dello Stato e del Governo. Ora si comprende benissimo che un cambiamento di persone o anche di partito nella direzione dello Stato non implichi alcun cambiamento nel personale addetto alle amministrazioni pubbliche; ma, quando muta il concetto dello Stato e del Governo, quando muta il regime, non si può negare al nuovo regime il diritto di aver funzionari che siano interpreti fedeli della nuova concezione dello Stato. Ciò è accaduto in ogni mutamento di regime.

Debbo a questo proposito ricordare qualche precedente storico, fra cui viene primo in ordine di data, quello che ci offre la Repubblica Romana del 1849, la quale — come ognuno sa — fu governata da un triumvirato composto di Mazzini, Saffi e Armellini.

Nel bollettino delle leggi, proclami, circolari della Repubblica Romana, edizione ufficiale, Roma 1849, a pagina 49 è riportato il seguente decreto approvato il 18 febbraio 1849 dall'assemblea Costituente.

« L'Assemblea decreta:

« Art. 1° — Ogni impiegato civile dovrà dare la sua adesione con atto scritto alla Repubblica Romana.

« Art. 2° — Ogni militare dovrà fare un giuramento solenne.

« Art. 3° — La formula di adesione è la seguente: « Dichiaro di aderire alla Repubblica Romana, proclamata dalla Assemblea Costituente e prometto di servirla fedelmente per il bene della Patria comune, l'Italia ».

« Art. 4° — Per i militari si dirà: « Io giuro in nome di Dio e del popolo di riconoscere la Repubblica Romana proclamata dall'Assemblea Costituente e giuro di servirla fedelmente per il bene della Patria comune, l'Italia ».

« Art. 5° — I presidi di ciascuna provincia e i comandanti dei singoli corpi si incaricheranno dell'esecuzione di questo decreto ».

Già prima il ministro della giustizia, Lanzetti, aveva emanata una circolare di cui leggerò un brano: « Se nella gerarchia giudiziaria vi fosse chi non ha la convinzione di dedicarsi sinceramente e con tutte le forze al servizio del Governo, se vi fosse chi, simulando attaccamento alla Repubblica con ipocriti atti cercasse di nascondere la propria avversione, lo invito a fare atto di lealtà ritirandosi spontaneamente da quel grado da cui alla prima occasione, con suo vituperio, sarebbe inevitabilmente rimosso ».

E in dipendenza del decreto 18 Febbraio 1849 il Comitato composto dai deputati: Cardelli, Saliceti e Mattia Montecchi emanava l' 8 Marzo 1849 il seguente odine:

« In nome di Dio e del Paese il Comitato esecutivo della Repubblica, visto il decreto della Assemblea Costituente in data 18 febbraio 1849, ordina:

1° — Tutti gli impiegati civili e militari, in attività di servizio, in acquiescenza e in disponibilità, che nel termine stabilito non avranno fatto atto di adesione o non avranno prestato giuramento, a norma del decreto, cessano dal loro ufficio e dalla percezione del soldo, soprassoldo od indennizzo di qualunque genere.

2° — Gli impiegati e militari, che avranno domandata la giubilazione dopo la pubblicazione del presente decreto, non saranno ammessi a far valere i titoli, se non avranno data là loro adesione o fatto il giuramento.

3° — Agli impiegati e militari dimissionari sarà pagato un indennizzo proporzionale per i giorni del mese di marzo che hanno continuato nel loro ufficio ».

Ed in data del 1° marzo 1849 il Ministro dell'interno Aurelio Saffi, aveva emanato una circolare, per invitare i presidi delle provincie a fare applicare tale quale era stato formulato, il decreto dell'Assemblea aggiungendo: « Viene pre-

fisso a tutti gli impiegati il termine di cinque giorni, che comincerà a decorrere dal momento in cui giungerà la notizia di questa disposizione. Siete quindi avvertiti a tener sospeso il pagamento del soldo a ciascun impiegato che non abbia ancora presentato la sua adesione ».

Ed in proposito voglio narrare un aneddoto.

A Macerata, un nipote di Pio IX, che si chiamava Benigni, si trovò imbarazzato a fare la dichiarazione. In una lettera del Preside della provincia di Macerata si dice: « Presso l'ufficio del Registro di questa città, c'è il cittadino Giovanni Benigni, figlio di una sorella carnale del Pontefice qui domiciliata. Chiamato dalla legge a prestare la sua adesione, si è presentato per esternare l'angustia, in cui si trova per incontrare o la taccia di essere disconoscente del suo sangue o quella di essere immeritevole della fiducia del Governo. Limitato come è di finanze, l'una e l'altra via, come egli dice, sono ugualmente tormentose». (Ecco davvero un caso pietoso che avrebbe, a buon diritto, potuto citare il senatore Ruffini). « Egli mi si è raccomandato per trovare un mezzo plausibile e di soddisfazione del Governo per poter sfuggire ambedue e per presentare una dichiarazione, che egli stesso ha formulato in questi termini: — Io sottoscritto prometto di essere subordinato alle leggi vigenti, come è debito di ogni onesto cittadino e di ogni pubblico impiegato —. Il di lui caso a me pare molto eccezionale. L'impiegato di cui mi occupo non ha alcuna influenza politica e il suo soldo consiste solo in 15 scudi al mese, che è l'unica risorsa ottenuta dalla munificenza dello zio. La sua condotta, dalle più accurate informazioni, è la migliore. Egli vive una vita ritirata, ecc. ».

Breve e caratteristica è la risposta:

« Al Preside di Macerata,

« La legge sulla adesione non ammette specialità di casi. Quindi il Benigni deve uniformarsi strettamente alla medesima

se desidera rimanere al suo posto. Si proceda alla esecuzione e si riferisca il risultato. »

In massima l'adesione fu data e chi non volle piegarsi fu licenziato. Scaduto il termine, il ministro dell'interno Aurelio Saffi, in data 9 marzo rendeva noto al direttore della sicurezza pubblica di Roma: « In conformità delle determinazioni prese dal Comitato esecutivo, gli impiegati che non hanno fatta l'adesione, dovendo essere considerati come dimissionari, cesseranno di far parte del vostro ufficio. Il ministro però ha dato ordine perchè sia sodisfatto il soldo del corrente mese a coloro che hanno continuato nel servizio. Partecipi questa risoluzione, ed invii al più presto la nota dei posti vacanti per provvedere. Salute e fratellanza ».

SCIALOJA. Per quanto tempo hanno appoggiato quel Governo?

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto.* Lo hanno appoggiato finchè è caduto.

MUSSOLINI, *presidente del Consiglio.* E indipendentemente da questa legge.

SCIALOJA. Era senza appoggio.

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto.* Il Governo della Repubblica romana, non cadde per debolezza interna, cadde per i cannoni del Generale Oudinot.

CICCOTTI. Non solo per questo.

(*Altre interruzioni*).

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto.* E non basta, perchè, dopo il 1860, alla costituzione dello Stato italiano, essendo presidente del Consiglio Camillo di Cavour e ministro della Istruzione Pubblica Francesco De Sanctis, furono licenziati 34 professori nella sola università di Napoli, e furono altresì privati delle loro dignità e cariche tutti i membri della Accademia reale per sostituirli con uomini fedeli al nuovo regime politico.

(*Interruzioni a sinistra*).

MUSSOLINI, *presidente del Consiglio*. Non siamo arrivati ancora a tanto, noi antiliberali. Forse ci arriveremo.

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Ci sono poi fatti più recenti relativi ai Governi liberali-democratici o radico-socialisti. Ve ne sono in abbondanza. L'onorevole Giolitti, sia pure con forme blande, che cosa ha fatto se non costituirsi una burocrazia ligia completamente? E che cosa ha fatto l'on. Nitti quando pubblicò la legge sulla dispensa dal servizio degli impiegati per scarso rendimento? Una formula così ampia racchiudeva tutto, e quanti impiegati furono licenziati per scarso rendimento, sol perchè scarso era il loro rendimento sovversivo!

In Francia non fu il Governo radico-massonico di Emilio Combes l'inventore di quelle famose *fiches* che dovevano dividere i funzionari e gli ufficiali in reprobi, e cioè i cattolici, e in eletti, cioè i liberi pensatori, radicali e socialisti?

In verità io dico che in questo disegno di legge non c'è nulla di nuovo e, sopratutto, nulla di grave. Il nuovo regime, sorto dagli avvenimenti dell'ottobre 1922, ha il diritto di avere organi, nei quali abbia piena fiducia.

Che cosa domanda esso? Che, per un anno, gli si dia la facoltà di eliminare i funzionari nei quali la sua fiducia è venuta totalmente meno.

CICCOTTI. Allora la legge ha effetto retroattivo?

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Risponderò anche a questo.

MUSSOLINI, *presidente del Consiglio*. Non tema nulla lei! L'ho fatto perfino Senatore! (*Applausi*).

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. La legge poi non ha nulla d'eccessivamente severo od aspro, o di poco umanitario. Si tratta di eliminare alcuni impiegati che si sono resi particolarmente incompatibili e nei quali il Governo non può assolutamente avere fiducia; i quali impiegati sono collocati a riposo con pensione, e in condizioni di particolare favore, perchè il limite degli anni necessari per la pen-

sione viene abbassato a 15 anni, e l'indennità, per chi non ha diritto a pensione, viene considerevolmente aumentata.

La legge, si dice, è pericolosa, perchè ci potranno essere errori; ogni cosa umana è soggetta all'errore; è naturale che il Governo procederà con cautela, ciò che è nel suo stesso interesse, perchè è nel suo interesse di non perdere i buoni impiegati, ed è nel suo interesse garantire alla massa degli impiegati un lavoro tranquillo e difenderla contro le accuse ingiuste e le delazioni. Il Governo fascista non ha vendette personali da compiere. Il Governo chiede che gli si dia la possibilità di governare: questo chiede e non altro.

A questo punto io potrei anche fermarmi ma voglio rispondere ad alcune obiezioni mosse su punti particolari.

Uno riguarda i professori di Università. Io sono professore di Università e, come tale, custode geloso dei diritti della cattedra; ma la verità è che i professori di Università, in quanto insegnanti, non c'entrano in questa legge. Scopo della legge è eliminare le incompatibilità che esistono fra il Governo e i suoi funzionari; l'incompatibilità deve però giudicarsi diversamente secondo le diverse funzioni. È chiaro che in diversa guisa deve giudicarsi l'incompatibilità di un prefetto, e quella di un professore di letteratura greca, perchè il prefetto può nell'esercizio delle sue funzioni fare gran male al Governo, e intralciarne gravemente l'opera: il professore di letteratura greca, è difficile che possa, col suo insegnamento avere influenza sull'azione governativa.

La libertà della cattedra è dunque completamente fuori questione; i professori possono oggi, potranno domani, come potevano ieri, insegnare tutto quello che vogliono. Che cosa non potranno invece fare? Non potranno intralciare l'opera del Governo e lavorare contro gli interessi della nazione, come è accaduto qualche volta, ad esempio, nel periodo delle trattative di Parigi per la conclusione della pace, quando i plenipotenziari italiani lottavano giorno per giorno per le rivendicazioni nazionali e giorno per giorno avevano da combattere

gli argomenti che venivano adottati contro le tesi italiane in base agli scritti di professori universitari italiani! *(Applausi vivissimi)*.

Ecco quello che il professore universitario non può, non deve fare, ma ciò non ha niente da vedere con la libertà della cattedra.

E quanto alla magistratura io, che ho l'onore di esserne il capo, torno — come già altra volta — ad affermare una cosa molto semplice: la magistratura non deve fare politica di nessun genere, nè governativa nè antigovernativa. Tale è anche il pensiero di tutti i magistrati. Ciò non ha niente da vedere con l'esercizio della funzione giudiziaria. È naturale che il magistrato non può essere controllato in ciò che fa come giudice. Quanto accadeva, ed è stato ricordato in una recente, memorabile discussione al Senato, nel seno delle logge massoniche, dove si davano e si ricevevano istruzioni sul modo con cui il magistrato massone dovesse giudicare, costituiva una limitazione alla libertà del magistrato, non già l'esigenza, che è la sola scaturente dal disegno di legge, che il magistrato si astenga dalla politica.

Ho qui un articolo di un magistrato molto dotto e molto sereno, che è il presidente Camassa, della Corte d'Assise di Trani, il quale scrive cose assai giuste che mi permetto di leggere: « È interpretazione ingiusta, falsa, che va respinta « pel buon nome d'Italia, dire che per il magistrato, mante- « nersi nelle direttive generali del Governo significa essere « ligio al potere esecutivo nell'amministrazione della giustizia.

« L'articolo 1° della legge parla di manifestazioni com- « piute in ufficio e fuori d'ufficio; l'amministrazione della « giustizia c'entra quando in occasione di essa si creda inop- « portunamente di fare manifestazioni contrarie al Governo; « il caso potrà essere raro ma non impossibile, tenendo conto « che anche nella nostra classe ci sono degli appartenenti a « società segrete.

« L'onorevole Mussolini con uno dei suoi gesti memorabili,

« che fanno di lui l'uomo più caratteristico dei nostri tempi, « rifiutò l'omaggio degli ufficiali dell'esercito nel giorno del « suo ingresso trionfale in Roma. . . lo stesso gesto vorremmo « ripetuto per la magistratura, che, come l'esercito, e più « dell'esercito, in una nazione libera e civile deve essere indi« pendente; i magistrati non siano iscritti a nessuna associa« zione di qualsiasi colore, la loro tessera sia una sola: la legge « uguale per tutti; unica loro direttiva la propria coscienza ». Questo è il pensiero della magistratura italiana, e questo è il pensiero del Governo nei riguardi della magistratura.

In verità nessuna persona di buona fede può credere che il Governo abbia in animo di commettere ingiustizie o soprusi in base a questa legge dopo gli affidamenti dati alla Commissione circa la sua applicazione. Quando abbiamo assicurato che « in conformità dell'art. 51 dello Statuto, la legge non sarà applicata alle manifestazioni di funzionari senatori o deputati fatte nell'esercizio del loro ufficio; non si applicherà alla magistratura inamovibile a termini dell'art. 69 dello Statuto e alla Corte dei conti per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni; i fatti saranno comunicati al funzionario perchè possa giustificarsi »; abbiamo promesso un'applicazione più che moderata della legge. Viene infine la questione della non retroattività della legge, sulla quale, in massima, si può convenire. Ma, intendiamoci, onorevoli senatori: questa non è legge penale, per cui la non retroattività debba intendersi in senso rigoroso, è una legge di epurazione, è una legge la quale mira a mettere la pubblica amministrazione in armonia col Governo, cioè a creare la necessaria fiducia fra chi ordina e chi deve obbedire.

La legge pertanto non può avere effetto retroattivo nel senso che manifestazioni lontane, le quali non abbiano avuto più nessun seguito, e in base alle quali non vi sia ragione di credere che l'ostilità del funzionario persista al momento dell'attuazione della legge, non si devono prendere in considerazione. Ma la data della pubblicazione della legge non può

essere un momento decisivo al punto da far dimenticare tutto ciò che è stato compiuto prima di essa. L'irretroattività deve pertanto intendersi nel senso che la incompatibilità tra il funzionario ed il Governo deve essere *attuale*, e non devè tenersi conto di uno stato di fatto transitorio e passato.

Il Governo in questa materia è disposto a procedere, e procederà, con la massima cautela, ma non tollererà che restino annidati negli organismi più delicati della pubblica amministrazione uomini nei quali non ha fiducia.

Il problema sta in questi termini. Finchè al Governo è affidata la direzione della cosa pubblica, gli si devono dare i mezzi per governare: primo fra questi, funzionari dei quali possa servirsi con animo tranquillo.

Ci è stata esposta la necessità di rispettare la libertà individuale, anche quella degli impiegati. Il problema dei limiti della libertà è un grave problema; della libertà assoluta abbiamo fatto lunga esperienza ed abbiamo veduto che la libertà senza limiti è la servitù di tutti. Il Governo fascista ha inaugurato una esperienza nuova, quella della libertà condizionata dalla tutela degli interessi generali. I frutti di questo esperimento sono quelli che il Senato ha veduto: se esso crede che l'esperimento debba essere continuato, io sono certo che darà voto favorevole al disegno di legge. (*Vivi applausi*).

4.

LEGGE SULLA DIFESA DELLO STATO

RELAZIONE (*)

Onorevoli colleghi! — Il disegno di legge, che presentiamo alla vostra approvazione è dettato anzitutto dalla necessità, da una di quelle necessità supreme che nella vita dello Stato, come nella vita degli individui, non hanno legge. Il regime fascista, dopo aver praticato, durante il primo periodo della sua vita, la più larga tolleranza verso i suoi avversari, è stato ad un certo momento costretto, dalla logica stessa delle cose, ad assumere un atteggiamento di più risoluta difesa di fronte alla lotta senza quartiere, che su tutti i campi gli si moveva da gruppi scarsi di numero, ma ciecamente pervicaci, i quali, rifiutando le ripetute offerte di tregua e di pacifica convivenza, persistevano a mantenere in uno stato di continua agitazione il popolo italiano.

Il programma del Governo era semplice. Con una radi-

(*) Relazione alla Camera dei deputati presentata il 9 novembre 1926 dal Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato, Ministro della Guerra *Mussolini*, e dal Ministero della Giustizia e degli Affari di Culto *Rocco*.

cale riforma della legislazione esso intendeva creare un nuovo ordine giuridico, atto a rafforzare l'autorità dello Stato e a difenderlo contro tutti i tentativi di sopraffazione degli individui, dei gruppi, delle classi, dei partiti. Si confidava in tal modo che l'organizzazione di un sistema di difesa legale dello Stato rendesse inutile la difesa extra legale dei cittadini amanti della Patria, che una tradizione di debolezza e di indifferenza aveva reso per lo innanzi necessaria. L'intento del Governo era dunque ancora una volta, di pacificazione. Si voleva creare una nuova legalità, perchè tutti finalmente rientrassero nella legalità.

Ma l'irriducibile cecità di alcuni nemici del fascismo minaccia di rendere vano questo proposito e di rigettare ancora una volta l'Italia nel disordine e nel turbamento. L'antifascismo, sommerso in Italia dal consenso universale per l'opera di restaurazione morale, politica, economica, finanziaria condotta innanzi dal Governo, si è rifugiato all'estero e di là, impotente ad influire sulla opinione pubblica, incapace di scuotere le salde fondamenta del regime, si è ridotto ad ordire nell'ombra congiure miserabili e a preparare criminosi attentati. Di fronte al nuovo attacco, che in men di un anno ha condotto alla perpetrazione di ben quattro attentati contro la vita del Capo del Governo, si impone evidente la necessità di gravi provvedimenti. Nella situazione creatasi oggi in Italia ogni indugio sarebbe colpevole. La legislazione vigente si è dimostrata inadatta, non pure a prevenire i crimini, ma anche a soddisfare l'opinione pubblica con una rapida e severa punizione dei crimini già commessi. Per molti segni appare chiaro, che se lo Stato non interviene a prevenire e a reprimere efficacemente, supplirà l'iniziativa spontanea dei cittadini, con grave offesa alla maestà della legge e alla sovranità dello Stato.

Nè attendere la riforma completa dei codici sarebbe possibile, poichè l'elaborazione delle nuove leggi penali e di procedura penale, per quanto condotta innanzi alacramente,

richiede ancora alcuni mesi per essere compiuta. Nè, d'altro canto, in sì gravi contingenze la legislazione normale, per quanto emendata, sarebbe sufficiente. Bisogna colpire non solo severamente, ma rapidamente, in modo che la funzione di prevenzione generale e quella satisfattoria della legge penale possano realizzarsi col massimo della efficacia. Tal fine non può conseguirsi che con una legge eccezionale, secondo una antica tradizione dello Stato italiano, che risale ai primi tempi dell'unità.

Dopo il 1860 si creò in Italia una situazione per qualche rispetto simile alla presente; contro il nuovo regime gruppi di avversari irriducibili rifugiatisi fuori dei confini dello Stato ordivano congiure organizzando il brigantaggio. Ebbene gli uomini di Governo di quel tempo, che pur si professavano liberali, non si peritarono di far approvare dal Parlamento quella legge Pica, che costituì lo strumento più efficace della vittoria che il nuovo Stato riportò contro la reazione borbonica. Ugualmente noi crediamo che, di fronte alla reazione antifascista, che si manifesta oggi, come allora la reazione borbonica, in forme di attività criminosa, siano necessari ed urgenti provvedimenti di eccezionale rigore. E, poichè il Governo ha fede nella vittoria piena della riscossa nazionale operata dal fascismo contro la reazione delle forze antinazionali, esso propone che i provvedimenti da adottarsi abbiano carattere temporaneo, e fissa a cinque anni il periodo della loro durata, con la certezza che assai prima della scadenza di questo termine lo scopo di pacificazione, che si propone sarà pienamente conseguito.

I.

L'innovazione principale contenuta nel disegno di legge è l'introduzione della pena di morte per gli attentati contro il Re, la Regina, il Principe Ereditario e il capo del Go-

verno, nonchè per alcuni gravi delitti contro la sicurezza dello Stato.

Il carattere eccezionale e temporaneo del disegno di legge dispenserebbe dall'entrare in una disamina approfondita della *vexata quaestio* della pena di morte. Ma, poichè, in realtà, il disegno di legge, sotto questo punto di vista, anticipa una riforma del sistema penale, che è intendimento del Governo introdurre nel nuovo codice, bisognerà pure, in brevi tratti, riassumere le ragioni, per le quali ci siamo indotti a riconsiderare il problema, che la dottrina liberale-democratica in Italia credeva ormai definitivamente sorpassato.

Non vi è dubbio che, da un punto di vista astratto e filosofico, l'individualismo liberale-democratico conduce alla esclusione della pena di morte. Nella concezione individualista l'individuo è il fine, la società e lo Stato sono il mezzo, ed è pertanto naturale, che non possa l'individuo, che è fine, essere assunto al valore di mezzo, come dice scultoriamente Emanuele Kant. Or, nella pena di morte, che implica la soppressione totale della personalità, l'individuo è considerato unicamente come uno strumento o mezzo per realizzare i fini sociali della difesa contro il delinquente, della intimidazione generale e della soddisfazione del sentimento popolare. Bene è vero che in tutte le pene afflittive, compreso il carcere, in maggiore o minore misura tale inversione si verifica, ma nella pena di morte essa è totale. Data la premessa liberale, la conseguenza è irrefutabile, e questo spiega la tendenza diffusa presso i teorici del liberalismo verso l'abolizione della pena di morte.

Tendenza, diciamo, perchè, di fronte alle ferree necessità della vita, anche i penalisti liberali si sono, nella massima parte, arrestati. Di qui lo strano fenomeno, per cui la pena di morte continua ad essere accolta dalla immensa maggioranza delle legislazioni degli Stati liberi, e viene sostenuta da moltissimi scrittori di diritto penale devoti alle ideologie del liberalismo.

E valga il vero. Oggi la pena di morte è stata abolita soltanto in Romania (1864) in Portogallo (1866), in Olanda (1870), in Norvegia (1902), in Austria (1918). Ma i più grandi Stati d'Europa la conservano: in particolare la Francia, l'Inghilterra, la Germania, la Russia.

In Francia la pena di morte fu abolita dalla seconda Repubblica con l'articolo 5 della Costituzione del 1848, ma venne immediatamente ripristinata sotto l'Impero. Varie mozioni abolizioniste presentate in seguito non ebbero fortuna. Nel novembre 1906 il Governo prese l'iniziativa di proporre al Parlamento l'abolizione della pena di morte, sostituendovi quella dell'internamento cellulare perpetuo, corrispondente al nostro ergastolo. Il progetto non fu discusso che nel 1908; la Commissione della Camera da prima favorevole a lieve maggioranza, divenne recisamente contraria in seguito. Un vivo movimento di opinione pubblica si manifestò contro l'abolizione. Moltissime giurie fecero pervenire al Ministero della giustizia proteste solenni contro il progetto; altrettanto fecero tutti i Consigli generali ad eccezioni di tre. Tali proteste erano motivate tutte dalla preoccupazione, giustificata dai fatti, che, abolendosi definitivamente la pena di morte, la criminalità avrebbe avuto un aumento impressionante. Un ultimo progetto di iniziativa parlamentare per l'abolizione della pena di morte, presentato alla Camera il 1° luglio 1910 non ebbe migliore fortuna dei precedenti.

In Germania, anteriormente alla unificazione, la pena di morte era stata soppressa in alcuni piccoli Stati, non però nei maggiori come la Prussia e la Baviera. Ma anche nei piccoli Stati, tranne pochissimi, la pena di morte fu ristabilita, finchè nel 1872 il codice penale dell'Impero consacrò definitivamente la pena capitale. E tutti i recenti progetti tedeschi di riforma, fino a quello del 1926, mantengono la pena suprema.

In Inghilterra, dove pure la criminalità pei delitti di sangue è bassissima, non si è mai dubitato della necessità di

mantenere la pena di morte, che ancor oggi è frequentemente applicata. In tal modo il paese classico del liberalismo è anche quello che con maggiore fermezza è restato fedele alla pena capitale. Era questa del resto la concezione tradizionale inglese, espressa nel noto verso di Shakespeare: « la clemenza non è che omicida quando perdona a coloro che uccidono ».

Della Russia non abbiamo bisogno di parlare.

Infine nella democratica Svizzera la costituzione federale del 1874 aveva abolito la pena di morte, ma la revisione del 18 maggio 1879, la rimise in vigore. Di guisa che quei pochi cantoni svizzeri, i quali, in omaggio alla costituzione federale, avevano proceduto alla abolizione della pena di morte, si affrettarono, in buona parte, a far uso del riconquistato diritto di repristinarla, come Friburgo, Appenzel, Sciaffusa.

Fuori d'Europa, salvo alcuni Stati dell'America Centrale e del Sud (Costarica, Venezuela, Guatemala, Columbia, Brasile, Nicaragua, Honduras), tutti gli altri paesi del mondo conservano tuttora nella loro legislazione la pena capitale, e fra questi la grandissima maggioranza degli Stati componenti la confederazione Nord Americana.

E ciò che avviene per le legislazioni, si ripete per gli scrittori, filosofi e giuristi. Ciò che si sente da taluno ripetere, essere la pena di morte istituzione condannata dalla grande maggioranza della dottrina, è tutt'altro che esatto. È vero anzi il contrario. In Italia infatti si è pronunciata per la pena di morte tutta una schiera di scrittori autorevoli, dal giusnaturalista Filangeri fino al Romagnosi, a Pellegrino Rossi, al Gabba, al Lombroso, al Garofalo, al Manzini, al Rocco; al Massari. In Francia si incomincia con gli stessi fautori delle dottrine del contratto sociale, come il Rousseau e il Montesquieu, e si va fino al De Maistre, al Tissot, al Lacassagne, al Tarde. In Germania la pena di morte ha una schiera di fautori tra i filosofi, i giuristi e perfino i letterati. Kant, che

fu certamente il più grande filosofo del liberalismo, Hegel, Stahl, Trendelemburg, Feuerbach, Geib, Hepp, Huntz, Grüber, Liszt, Meyer, e infine Wolfango Goethe.

Ma il fenomeno più curioso e interessante è che la pena di morte sia stata ritenuta necessaria proprio da quegli scrittori, che furono fra i più autorevoli seguaci della filosofia individualistica, dalla quale discendono il liberalismo e la democrazia. Abbiamo ricordato Filangieri, Rousseau, Montesquieu, Kant. Quanto a Beccaria, il suo caso è singolare. Beccaria è considerato generalmente come il primo e più celebre avversario della pena di morte. E poichè Beccaria fu italiano, da molti si considera la teoria abolizionista come una gloria italiana, che i progetti tendenti al ristabilimento della pena di morte condurrebbero ad offuscare.

Nulla di più falso. Il libro di Cesare Beccaria: « Dei delitti e delle pene » va considerato storicamente sopratutto come una reazione contro le leggi e le tradizioni medioevali, che ancora dominavano nel campo del diritto penale nella seconda metà del secolo XVIII. Basti dire che in Lombardia la giustizia criminale era ancora regolata dalle ordinanze di Carlo V del 1532 e di Francesco I del 1539. Vero è che Beccaria, il quale fu uno dei rari seguaci della filosofia giusnaturalistica in Italia, tendeva ad applicare anche nel campo della legislazione penale le idee individualistiche che trionfavano oltr'alpe, nel che sta in gran parte il segreto del suo successo. Il libro del Beccaria fu infatti tradotto in francese, fu approvato da D'Alembert, portato alle stelle da Voltaire e infine premiato dalla Società di Berna. Ma, malgrado le sue tendenze individualistiche, Beccaria non si pronunciò mai in modo generale e assoluto contro la pena di morte.

Nel suo libretto « Dei delitti e delle pene » così scrive: « La morte del cittadino non può credersi necessaria che per due motivi. Il primo, quando anche privo di libertà, egli abbia ancora tali relazioni e tale potenza, che interessi la

sicurezza della Nazione; il secondo quando la sua morte fosse il vero ed unico freno per distogliere gli altri a commettere delitti ».

Questi concetti sono anche meglio chiariti in una pubblicazione successiva, la « Risposta ad uno scritto che si intitola note ed osservazioni sul libro dei delitti e delle pene » inserita nel volume secondo della edizione di Bassano del 1789. In questa risposta il Beccaria si scagionò dall'accusa, che gli era stata mossa, di contrastare ai Sovrani il diritto di sancire la pena di morte, e, pure insistendo nel suo concetto fondamentale, che la pena di morte non debba essere inflitta se non quando sia utile o necessaria aggiunge: « La ragione di punire di morte sarà poi giusta e necessaria contro le due classi accennate di delitti, e questa si chiamerà podestà giusta e necessaria, poichè se si trova che la morte di un uomo sia utile e necessaria al bene pubblico, la suprema legge della salvezza del popolo dà podestà di condannare a morte, e questa podestà nascerà come nasce quella della guerra, e sarà guerra della Nazione con un cittadino ».

Questo singolare destino della filosofia individualistica, di aver posto i principi che logicamente conducevano all'abolizione della pena di morte, ma di averla per lungo tempo nella teoria e nella pratica propugnata, si rivela perfino nelle vicende della legislazione penale della rivoluzione francese, banditrice degli immortali principi dell'individualismo filosofico e della dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino. Fautori in teoria della abolizione della pena di morte furono Marat e Robespierre, che dovevano poi mandare migliaia di uomini al patibolo, e i due codici penali della rivoluzione, quello del 3 brumaio anno quarto e quello Napoleonico del 1810, conservano largamente la pena di morte.

Tale contraddizione tra la teoria e la pratica è la prova migliore che la pena di morte risponde a imprenscindibili esigenze politiche e sociali. Ma essa risponde, a nostro avviso, anche alla concezione esatta dei rapporti tra l'individuo e

lo stato, che non sono punto quelli asseriti dalla filosofia individualistica.

Non è vero infatti che l'individuo sia il fine di tutta la vita e di tutta l'attività sociale. È vero, al contrario, che la società, considerata come l'organismo riassuntivo della serie indefinita delle generazioni, e lo Stato che ne è l'organizzazione giuridica, hanno fini propri e per questo vivono; mentre l'individuo non è che un elemento infinitesimale e transeunte dell'organismo sociale, ai cui fini deve subordinare la propria azione e la propria esistenza. In questa più giusta concezione della Società e dello Stato appare evidente l'errore dell'affermazione kantiana, che l'individuo, essendo fine non può essere assunto al valore di mezzo. No. L'individuo è appunto mezzo dei fini sociali, che oltrepassano di molto la sua vita. Nessuna meraviglia, pertanto, che ai fini immanenti della Società, si sacrifichino, se sia necessario, i fini dell'individuo: e, pertanto, quando occorra, per le ragioni supreme della difesa della Società e dello Stato, dare un solenne esempio ammonitore e placare la giusta indignazione della coscienza popolare, evitando così sanguinose rappresaglie e gravi disordini, è perfettamente legittimo, applicando la pena di morte, infliggere all'individuo il sacrificio supremo. La ripugnanza che taluni sentono per tale sacrificio è tanto meno giustificata, quanto non vi è alcuno che dubiti della legittimità di un altro sacrificio ben più vasto e ben più grave, che lo Stato impone ai cittadini: quello di morire combattendo per la Patria. Se tal sacrificio si impone a centinaia di migliaia di onesti cittadini, perchè potrà mai dubitarsi della legale e morale possibilità di infliggere un sacrificio analogo ai più tristi delinquenti?

Questa è anche la dottrina della Chiesa cattolica. Basti ricordare ciò che scrive Tommaso D'Aquino nella *Summa theologica*: «È lecito togliere la vita al malfattore? Ogni parte è ordinata al suo tutto, come ciò che è meno perfetto è ordinato a ciò che è più perfetto, e perciò la parte è

naturalmente per il suo tutto. Onde noi vediamo che, se per salvare il corpo, tutto composto umano, torna espediente recidere qualche suo membro divenuto putrido o corrompitore delle altre membra, è cosa lodevole e salutare il farlo. Orbene, ciascun cittadino sta al civile consorzio come la parte sta al tutto. E perciò, se qualcuno è divenuto pernicioso alla società e corrompitore della medesima per qualche suo delitto, sarà lodevole e salutare cosa il toglierlo di mezzo, perchè rimanga salvo il bene comune ».

Notiamo, fra parentesi, che l'avere la Chiesa cattolica accolto l'istituto della pena di morte spiega la campagna vivacissima sostenuta in Italia per la sua abolizione dalla massoneria. Poco dopo l'unificazione politica del Regno, in seguito ad iniziativa della loggia « Ferruccio » di Pistoia, il grande Oriente d'Italia invitava i fratelli a firmare la seguente petizione: « I sottoscrittori cittadini italiani dimandano che piaccia al Parlamento: 1°) di abolire la pena di morte; 2°) di sopprimere tutte le corporazioni religiose volgendone i beni a sfruttamento di benessere e di civiltà ». Perchè la massoneria propugnava l'abolizione della pena di morte? Non certo per ragioni di principio, perchè tal pena è sanzionata espressamente negli statuti dell'ordine contro i violatori del giuramento massonico. Evidentemente l'avversione dipende da ragioni contingenti della lotta massonica contro il cattolicesimo.

Nessun dubbio, pertanto, che da un punto di vista astratto e filosofico, la pena di morte possa considerarsi perfettamente legittima, quando ne sia dimostrata la necessità.

Questo è il punto centrale della questione: la pena di morte è legittima, quando è necessaria. Orbene, non è dubbio che, per i più gravi delitti, quelli che più profondamente commovono l'opinione pubblica e mettono in pericolo la pace sociale, la pena capitale sia di gran lunga la più efficace, anzi l'unica efficace.

Delle varie funzioni, che la pena adempie, le principali

sono certamente la funzione di prevenzione generale, che si esercita mediante l'intimidazione derivante dalla minaccia e dall'esempio, e la funzione così detta satisfattoria, che è anche, in un certo senso, di prevenzione generale, perchè la soddisfazione, che il sentimento pubblico riceve dall'applicazione della pena, evita le vendette e le rappresaglie, causa gravissima di disordini e occasione di nuovi delitti. Sotto questo punto di vista, nessuna pena ha l'efficacia della pena di morte, nessuna intimidisce di più, sia nel momento della minaccia, sia in quello dell'esecuzione; nessuna placa meglio il sentimento offeso dei parenti, degli amici della vittima e soddisfa più completamente l'opinione pubblica indignata. Ma anche la funzione di prevenzione individuale, che la pena indubbiamente adempie, trova nella pena capitale uno strumento, diremmo quasi perfetto, giacchè nessuna pena è più di questa completamente eliminativa.

Bene è vero che la pena di morte rende impossibile l'emenda e la rieducazione del reo, ma noi non crediamo che siano queste le funzioni essenziali della pena; si tratta invece di scopi secondari od accessori, i quali, d'altro canto, non potrebbero trovare applicazione nel campo riservato alla pena capitale, che è quello appunto dei più atroci delitti e dei più perversi delinquenti, per cui sarebbe evidentemente vano parlare di emenda e di rieducazione.

Ma la necessità della pena di morte non si desume soltanto dalla sua innegabile efficacia, ma anche dal fatto che la coscienza pubblica in un determinato momento storico la reclami come necessaria. Quando ciò avviene, solo la pena suprema è capace di soddisfare il sentimento pubblico e di evitare le reazioni extra legali contro il delitto. Tale è appunto il caso dell'attuale momento storico, come dimostra l'esperienza di questo ultimo anno, esperienza così conclusiva, che essa ha convinto perfino, sia pure parzialmente e per motivi contingenti, decisi ed antichi avversari della pena di morte, come Enrico Ferri.

Così prospettata la questione, cadono tutte le obbiezioni che la polemica degli abolizionisti aveva messo innanzi, e che si trovano riassunte in maniera chiara e perspicua nella relazione Zanardelli al progetto del vigente Codice penale.

Le obiezioni sono:

1°) la pena di morte, mentre è una pena barbara e ripugnante per una coscienza civile, non ha virtù intimidatrice. Le esecuzioni capitali, lungi dall'essere di esempio terribilmente solenne e salutare, finiscono sempre col riuscire immorale e disgustevole spettacolo, atto a svegliare istinti sanguinari nella folla, che vi assiste con morbosa curiosità;

2°) la pena di morte non è necessaria, perchè sopprimendo i delinquenti, non si sopprime il delitto. Questo argomento delle relazione Zanardelli è stato posteriormente ripreso da Enrico Ferri, che ha affermato la inutilità della pena di morte di fronte al progressivo diminuire della delinquenza pei più gravi reati di sangue in tutti i paesi, ma specialmente nel nostro.

3°) la pena di morte ha per effetto non solamente di sopprimere un delinquente, ma anche di annientare un essere umano, forse suscettibile di emendamento, ed è perciò in contraddizione con gli scopi educativi della pena.

4°) La pena di morte è irreparabile, mentre la irreparabilità non dovrebbe mai accompagnarsi ai pronunciati di una giustizia fallibile.

Nessuna di tali obiezioni è decisiva. Infatti:

1°) Circa la pretesa barbarie della pena di morte, si potrebbe anzitutto rispondere che quando la difesa dello Stato lo richiede, non vi è mezzo o provvedimento che possa scartarsi perchè apparisca crudele dal punto di vista individuale: abbiamo ricordato l'esempio della guerra. Ora in questa materia non è il punto di vista individuale che deve prevalere, ma quello sociale; del resto anche individualmente non è vero che la pena di morte sia più crudele di altre pene, che pure sono accolte senza difficoltà, come l'ergastolo e la segrega-

zione cellulare. Lo stesso Beccaria affermava: « Chi dicesse che la schiavitù perpetua è dolorosa quanto la morte, e perciò egualmente crudele, io risponderò che, sommando tutti i momenti infelici della schiavitù, lo sarà anche di più ». Circa l'efficacia della pena di morte dal punto di vista dell'intimidazione, anche i più risoluti abolizionisti, le riconobbero una particolare efficacia di esemplarità. Così il Lucas, autore di un libro sulla pena di morte, che fu premiato al concorso di Ginevra, organizzato per promuovere nei vari Stati un movimento abolizionista. E un altro criminalista francese, il Tarde, aggiunge, a proposto degli argomenti desunti dalle statistiche della criminalità: « Ma quale bisogno abbiamo noi di domandare alla statistica ciò che gli statuti delle associazioni dei criminali ci fanno conoscere molto meglio, se ne fosse il bisogno? Quando i malfattori si associano, si sottomettano di solito a un codice draconiano, la cui sola penalità è la morte. Ora non vi è alcuna legge più obbedita che la loro, malgrado la sua severità ». Sono dunque gli stessi delinquenti che ammettono l'efficacia intimidatrice della pena di morte.

2º) Quando si afferma la inutilità della pena di morte con l'argomento che, sopprimendo il delinquente non si sopprime il delitto, in realtà non si fa che affermare l'inutilità della pena per sè stessa considerata. È proprio vero, infatti, che non la sola pena di morte, ma tutte le pene non sopprimono il delitto. Dalle leggi di Hammurabi in poi, cioè da più di quattromila anni, vi è stata la pena e vi è stato il delitto. Ma ciò non basta per dedurne la inutilità della pena, la cui efficacia non va misurata dai delitti che si commettono, ma da quelli molto più numerosi che non si commettono, e che si commetterebbero, se la pena non esistesse. L'argomento è dunque del tutto inconcludente e dimentica che la funzione essenziale della pena è quella di prevenzione generale. Nè è vero che l'abolizione della pena di morte è praticamente senza influenza sulla criminalità. In Francia, vi è stato un periodo,

dal 1902 al 1907, in cui la pena di morte fu praticamente soppressa, perchè il Capo dello Stato esercitò sistematicamente in tutti i casi il diritto di grazia. Ebbene, in questo periodo, i delitti più gravi crebbero in modo impressionante; si passò da 140 delitti punibili con la pena di morte commessi nel 1902 a 181 commessi nel 1907, e gli omicidi commessi a Parigi, che furono 795 nel 1900 divennero 1314 nel 1907. Del resto, tutte le volte che si è cercato di abolire la pena di morte, la prova è stata tale che essa fu dovuta ripristinare. In Russia essa fu abolita da Elisabetta, ma fu ripristinata da Caterina che le succedette. In Austria l' imperatore Giuseppe II abolizionista dovette ricredersi. In Finlandia fu soppressa ma poscia ripristinata. In Toscana la pena di morte abolita con legge 30 dicembre 1786, fu ripristinata con la legge del 30 agosto 1795. La diminuzione della criminalità di sangue verificatasi in Italia malgrado l'abolizione della pena di morte, diminuzione del resto che ha avuto periodi di sosta e che non impedisce ancora all' Italia di avere un triste primato in questo genere di reati, non prova nulla a favore dell'abolizione. Bisognerebbe poter dimostrare che essa, dovuta evidentemente a cause sociali ed economiche, non sarebbe stata molto maggiore senza l'abolizione. Ed in verità l'esperienza fatta negli Stati, che hanno ripristinato la pena di morte dopo averla abolita, starebbe a dimostrare proprio il contrario di ciò che si vorrebbe dai nostri abolizionisti.

3°) L'argomento desunto dal fatto che la pena di morte, sopprimendo la personalità umana, rende impossibile l'emenda del reo, parte dal falso supposto che la funzione di rieducazione e di emenda sia essenziale nella pena. Si tratta di una concezione individualistica, che disconosce il carattere eminentemente sociale della pena, e quindi la preminenza della sua funzione intimidatrice e satisfattoria.

4°) Rimane l'argomento della irreparabilità, che è forse quello più atto ad impressionare. Ma neppure esso è decisivo. L'errore è purtroppo inseparabile dalla natura umana,

e se il timore di incorrervi dovesse trattenere dall'azione, tutta la vita individuale e sociale ne resterebbe paralizzata. Gli errori dei medici e dei chirurgi, che cagionano la morte del malato, sono assai più numerosi degli errori giudiziari, eppure nessuno ha mai pensato di sopprimere la medicina e la chirurgia. Del resto, non la sola pena di morte, ma tutte le pene sono in sè irreparabili, perchè vi sono conseguenze delle condanne, che nessuna riparazione vale a cancellare. L'irreparabilità della pena non può condurre che ad una sola conseguenza; quella di subordinarne l'esecuzione a particolari cautele. Così deve avvenire certamente anche per la pena di morte, la quale non deve essere eseguita, se non quando le prove siano evidenti e la responsabilità del colpevole rigorosamente accertata. In ogni altro caso, interverrà la clemenza del Re ad evitare anche la più lontana possibilità di quello che si è convenuto chiamare un errore giudiziario.

II.

Nel disegno di legge, che vi presentiamo, la pena di morte è comminata soltanto per alcuni gravissimi delitti contro la sicurezza dello Stato. Conformemente alla occasione e ai fini del provvedimento abbiamo considerato soltanto i delitti contro la Stato, rinviando alla riforma del Codice penale il problema della repressione, mediante la pena capitale, dei più atroci delitti comuni.

I delitti che il disegno di legge punisce con la pena di morte sono:

1°) l'attentato contro la vita, l'integrità o la libertà personale del Re, del Reggente, della Regina, del Principe Ereditario e del Capo del Governo;

2°) gli attentati contro l'indipendenza e l'unità della Patria (Codice penale articolo 104);

3º) la violazione di segreti concernenti la sicurezza dello Stato (articolo 107, 108 del Codice penale);

4º) gli attentati contro la pace interna, cioè i fatti diretti a far sorgere in armi gli abitanti del Regno contro i poteri dello Stato, a suscitare la guerra civile o a portare la devastazione, il saccheggio o la strage in qualsiasi parte del Regno (articolo 120 e 252 del Codice penale).

A questi vari tipi di attentati contro la sicurezza dello Stato sono dedicati i due primi articoli del disegno di legge, i quali non hanno bisogno di illustrazione. La novità, in confronto del diritto vigente, sta sopratutto nella pena; si tratta di reati già gravemente puniti dal Codice penale e dalla legge 24 dicembre 1925, n. 2263, circa le attribuzioni e le prerogative del Capo del Governo.

Ma, mentre il passaggio dall'ergastolo alla pena di morte per gli attentati contro i Sovrani, il Principe Ereditario e il Capo del Governo (art. 117 del Codice penale, art. 9 della legge 24 dicembre 1925) appare senz'altro giustificato, come appare senz'altro giustificato il passaggio dall'ergastolo alla pena di morte per gli attentati contro l'unità o l'indipendenza della Patria (Codice penale articolo 104), può forse a taluno apparire troppo severo il passaggio dalla reclusione e dalla detenzione, comminata in qualche caso in misura assai tenue dal Codice penale vigente per i delitti di rivelazione dei segreti concernenti la sicurezza dello Stato e di attentato alla pace pubblica (Codice penale articoli 107, 108, 120, 252) alla pena di morte. Ma in realtà bisogna considerare che le pene inflitte dal Codice per tali reati sono veramente troppo miti e che ancor più miti appaiono nel presente momento storico, in cui è necessaria la più rigida tutela dei diritti dello Stato.

Per quel che concerne la rivelazione dei segreti politici e militari, la evoluzione del fenomeno bellico, per cui non più il solo esercito ma tutta la Nazione combatte, e per cui la preparazione alla guerra deve essere fatta da tutta la

Nazione in ogni momento, rende molto più pericolosa la rivelazione dei segreti concernenti tale organizzazione. D'altro canto i servizi di informazioni che gli Stati maggiori di alcuni paesi hanno organizzato anche in tempo di pace rendono più difficile la difesa, e più necessarie sanzioni severissime contro forme di attività, che l'esperienza della guerra passata insegna molto frequenti e perniciosissime per la sicurezza dello Stato. Alcuni recenti processi svoltisi a Napoli e a Roma hanno dimostrato la necessità in questa materia di una repressione severissima.

Quanto agli attentati contro la pace interna, previsti dagli articoli 120 e 252 Cod. pen., la pena di morte appare sanzione pienamente giustificata, non solo per quel che concerne la insurrezione armata, o la guerra civile, ma anche per quegli atti di grave intimidazione collettiva consumati mediante esplosione di depositi di munizioni, distruzione di navi, di argini, di muraglioni e via dicendo, capaci di portare la devastazione e la strage in una determinata località del Regno, che rientrano certamente sotto l'ampia direzione dell'art. 252, e che tanto il Codice penale, quanto la legge 19 luglio 1894, n. 314, puniscono in modo insufficiente.

Come si vede, il disegno di legge non contempla tutti i delitti contro la sicurezza dello Stato. Ne restano fuori alcuni, anche gravissimi come quelli contemplati dagli articoli 105 e 106 del Codice penale, ed altri, come quello punito dall'articolo 110, che pure ha rapporti di connessione con delitti contemplati dal disegno di legge.

Ma si deve considerare che si tratta di una legge eccezionale e temporanea, la quale ha di mira sopratutto la repressione delle attività criminose, che maggiormente turbano la coscienza pubblica nel presente momento storico. Di qui la sua portata limitata e l'esclusione da essa di forme delittuose, come quelle contemplate dagli articoli 105 e 106 del Codice penale, che, sebbene gravissime, presuppongono lo stato di guerra, e quindi l'applicazione delle norme che la dichiara-

zione di tale stato conduce inevitabilmente con sè; e come quelle contemplate dall'articolo 110, che, con lo sviluppo dell'arte militare e dei mezzi di difesa e di offesa, ha perduto ormai molto della sua importanza pratica.

L'articolo 3 del disegno di legge punisce il complotto diretto a commettere i delitti preveduti nei precedenti articoli, e l'istigazione a commetterli, nonchè l'apologia dei medesimi.

Nel disegno di legge non sono espressamente richiamate le disposizioni degli articoli 131 e 134 del Codice penale, che prevedono e puniscono la costituzione di bande armate, e il complotto diretto a tale costituzione. Un esplicito richiamo di tali disposizioni sarebbe stato superfluo, perchè la formazione di bande armate, quando non integra la figura di un atto preparatorio dei delitti contemplati dagli articoli 104, 120 e 252 del Codice penale, rientra certamente nella nozione del complotto. La disposizione degli articoli 1 e 2 e dell'articolo 3, prima parte, del disegno di legge sostituisce gli arcoli 131 e 134 del Codice penale in rapporto ai delitti preveduti nei precedenti articoli 1 e 2.

L'articolo 4 reprime l'attività criminosa delle organizzazioni sovversive. Sono note le discussioni intorno alla punibilità delle organizzazioni comuniste ed anarchiche, e le oscillazioni della giurisprudenza a questo riguardo. Da taluno è stata proposta l'introduzione nel nuovo Codice penale di una norma che tendesse a definire giuridicamente l'attività sovversiva, che la legge vuol vietare e punire. Vi sono stati perciò tentativi di definire giuridicamente il comunismo e l'anarchia, come dottrine, la cui attenzione per mezzo dell'organizzazione e della propaganda, deve considerarsi criminosa.

Il disegno di legge risolve la questione in un modo assai semplice. Esso si astiene da definizioni difficili e sempre pericolose, e considera come reato la ricostituzione di associazioni e organizzazioni disciolte per ordine della pubblica autorità, e la propaganda delle dottrine e dei metodi d'azione dà esse propugnati. Si ha così una formula ben netta e precisa, e

una base non contestabile per la incriminabilità di queste forme delittuose. Arbitra nel decidere se una determinata forma di organizzazione sia pericolosa per l'ordine pubblico e per la pace pubblica è l'autorità politica, a cui la legge di pubblica sicurezza testè emanata dà i poteri necessari. È evidente che la ricostituzione delle organizzazioni disciolte per sì grave motivo e la propaganda delle loro dottrine e dei loro metodi non può ritenersi, come sarebbe a termini del Codice vigente, una semplice contravvenzione, ma costituisce un grave reato, che anche normalmente dovrebbe essere punito in modo severo, ma che le contingenze del momento rendono necessario di reprimere con le pene assai gravi dell'articolo 4.

L'articolo 5 del disegno di legge non fa in sostanza che dare forma più precisa e più organica ad un provvedimento già adottato nella nostra legislazione con la legge 31 gennaio 1926, n. 108. Si tratta di reprimere l'attività criminosa dei così detti fuorisciti, piaga storica della Nazione italiana. La propaganda e l'azione antinazionale, quando assuma le forme gravi prevedute dall'articolo 5, deve essere punita, non solo con la perdita della cittadinanza e con la confisca o il sequestro dei beni, ma con pene restrittive della libertà personale e con l'interdizione dai pubblici uffici. Anzi, ammesso il principio della punibilità di tali azioni contrarie agli interessi della Patria, le due altre sanzioni che la legge sui fuorusciti commina: la perdita della cittadinanza e la confisca dei beni, possono essere considerate come pene accessorie, da applicarsi in caso di contumacia, e destinate a venir meno col cessare della contumacia. Il concetto della legge è ben chiaro. Il cittadino, che si sottrae alla giustizia punitrice dello Stato, paga il suo debito con la perdita della cittadinanza e la confisca o il sequestro dei beni; è il contrapposto perfetto del noto principio « qui non luit in aere luat in corpore ». In altri termini, la perdita della cittadinanza e la confisca o il sequestro sono il sostitutivo

della pena afflittiva che non si può eseguire; essi pertanto vengono meno quando l'esecuzione della condanna può aver luogo.

L'articolo 6 risolve il grave problema delle diminuzioni di pena da accordare quando il fatto sia di lieve entità o quando concorrano cause che, a termini del Codice penale, diminuirebbero la responsabilità (minore età, infermità di mente, attenuanti, ecc.).

La diminuente dovuta alla lieve entità del fatto, benchè abbia alcuni precedenti nella nostra legislazione penale, è assunta qui come causa generale di attenuazione della pena. Gli attentati, infatti, che il presente disegno di legge reprime, possono assumere forme gravissime, ma possono anche in taluni casi assumere forme relativamente lievi, per le quali le fortissime pene comminate dal disegno di legge potrebbero sembrare esorbitanti.

Tanto nel caso, perciò, che concorrano cause diminuenti della responsabilità già considerate dal Codice penale, quanto nel caso, che il fatto sia nella sua essenza e nelle sue conseguenze di scarsa importanza, il disegno di legge dà facoltà al giudice di mitigare la pena, sostituendo alla pena di morte la reclusione da quindici a trenta anni, alla interdizione perpetua, la interdizione temporanea dai pubblici uffici e di diminuire le altre pene restrittive della libertà personale fino alla metà. Si notino due cose:

1°) che la legge dà al giudice facoltà, ma non gli impone obbligo di diminuire la pena: in tal modo si concede al giudice l'attitudine di apprezzamento necessaria per valutare tutte le infinite varietà dei casi;

2°) che alla pena di morte non si sostituisce l'ergastolo, che è in fondo una pena di morte larvata, ma la reclusione temporanea.

Un'altra innovazione dell'articolo 6 è quella contenuta nel capoverso, per cui i complici sono parificati agli autori principali; nel genere di delitti puniti dal disegno di legge

è molto difficile graduare la misura della participazione al delitto, e l'esperienza insegna che coloro, i quali apparentemente vi ebbero una parte secondaria, sono bene spesso invece i principali responsabili.

L'articolo 7 infine istituisce un giudice speciale per i delitti contemplati dal disegno di legge. Esso prevede la costituzione di un tribunale, formato da un presidente e da cinque giudici scelti, quello fra gli ufficiali generali delle forze armate dello Stato, questi fra i consoli della Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale. Il tribunale speciale previsto dall'articolo 7 è unico per tutto il Regno, ma può dividersi in più sezioni e può tenere le sue udienze, tanto nella sede assegnatagli quanto in qualunque comune del Regno. Si tratta in fondo di un tribunale militare, ed è logico pertanto che si seguano le norme della procedura penale militare. Il disegno aggiunge che la procedura è quella del Codice penale per l'esercito per il tempo di guerra. Ed è naturale; per più rispetti la lotta che lo Stato ha intrapreso contro i suoi nemici è simile a quella che esso deve sostenere in tempo di guerra: uguale la necessità di una procedura rapidissima, uguale quella di una severità esemplare. Quanto più energica è la repressione, tanto più essa potrà essere limitata e breve. È superfluo aggiungere in ultimo che l'applicazione delle norme per la procedura penale in tempo di guerra non influisce in alcun modo sulle prerogative sancite dallo Statuto a favore dei Ministri, dei Senatori e dei Deputati.

L'ultimo capoverso dell'articolo 7 risolve il dibattuto problema della retroattività della legge speciale, limitandola al campo processuale. Non già che insormontabili argomenti giuridici si opporrebbero al principio della retroattività della pena. Indubbiamente la retroattività integrale della norma penale è difficilmente ammissibile, perchè non può punirsi come reato un fatto che tale non era al momento in cui fu commesso. Siamo qui veramente nel campo dei diritti acquisiti,

e come è noto la teoria della retroattività della legge non è che la teoria dei diritti acquisiti. Invero quando un fatto è dichiarato lecito dall'ordinamento giuridico, vi è veramente un diritto a compierlo. Ma altra cosa è la retroattività della legge penale quanto alla creazione dei delitti, altra cosa la sua retroattività quanto alla pena. Allorchè un fatto è già punito dalla legge, nulla vieta in principio, che una legge successiva aggravi la pena. Se ciò non si ammettesse, bisognerebbe riconoscere al delinquente un diritto ad essere punito in una determinata misura, cioè un diritto a una certa pena, ciò che trasformerebbe il rapporto fra il reo e lo Stato in uno strano rapporto contrattuale, per cui il cittadino acquisterebbe il diritto di commettere il reato a condizione di assoggettarsi alla pena. L'esclusione della retroattività nel nostro caso è dunque dovuta unicamente a considerazioni di opportunità politica.

Onorevoli colleghi, il Governo confida nella vostra unanime approvazione dell'attuale disegno di legge, che sarà fra i più efficaci strumenti di quella pacificazione che il Governo Fascista fermamente vuole e che realizzerà ad ogni costo.

Provvedimenti per la Difesa dello Stato

DISCORSO AL SENATO (*).

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto.* (*Segni di attenzione*). Non farò un discorso, che l'ora e l'occasione non lo consentono. Non farò l'illustrazione giuridica o il commento del disegno di legge, per cui credo sufficienti la mia relazione e quella dotta e convincente dell'Ufficio centrale. Dirò qualche cosa soltanto della ragione politica dei provvedimenti e risponderò ad alcune obbiezioni mosse qui e fuori di qui, sia al disegno di legge in sè, sia a talune delle sue disposizioni.

Circa la necessità e l'opportunità delle proposte, certamente gravi, che il Governo sottopone al vostro esame, è stato detto, specialmente fuori d'Italia, che esse sono la prova della debolezza del regime e del bisogno che esso ha per sostenersi, di ricorrere a provvedimenti eccezionali. Anche in Italia qualche censura è stata mossa da amici del fascismo, i quali, convinti della forza incrollabile del regime, trovano che esso non deve dare neppure l'impressione della debolezza o del timore.

Chi muove queste obbiezioni non conosce il nostro Paese, o non ha inteso la ragione dei provvedimenti. Signori, il regime fascista non è mai stato così solido, mai il consenso delle popolazioni, guadagnate giorno per giorno dal Governo con

(*) Pronunciato nella seduta del 20 Novembre 1926.

una politica previdente, di largo respiro, che non ha mai contato un insuccesso, è stato più universale.

Venti milioni di italiani, iscritti al partito, alla milizia, alle organizzazioni giovanili, alle corporazioni, sono inquadrati sotto le insegne del Littorio. Le opposizioni sono frantumate. Politicamente, esse non esistono più. Ma appunto perchè la lotta contro il regime, battuta sul terreno politico, si è ripiegata sul terreno della criminalità, occorrono mezzi speciali per combatterla sul terreno che essa ha scelto: occorrono cioè leggi penali e di polizia.

Se riandiamo col pensiero alla storia politica degli ultimi quattro anni è facile rilevare che la tregua concessa al fascismo dai suoi variopinti avversari, sovversivi e pseudo costituzionali, durò poco più di un anno. Illusi di avere di fronte non un regime, ma un ministero, si attese che terminasse il periodo normale di vita di un ministero. Alla fine del 1923 e al principio del 1924 si preparò l'attacco, organizzato e diretto dalle solite forze occulte, operanti agli ordini e sotto la suggestione dello straniero. L'attacco politico era da tempo in preparazione e doveva sferrarsi dopo le elezioni generali del 1924. L'organizzazione fu accuratissima: mai battaglia politica in Italia, neppure quella scatenata contro Crispi nel 1895-96, fu condotta con più accurata preparazione e con mezzi più formidabili. La stampa a catena mobilitata; organizzata la secessione parlamentare; organizzato e adoperato il dissidentismo fascista; con sottile e lungo lavorìo turbato lo spirito dei combattenti e dei mutilati; sfruttato il naturale spirito di critica e la naturale avversione alle novità di alcuni ceti intellettuali. Fra le grandi battaglie politiche combattute in Europa forse solo quella che va sotto il nome di affare Dreyfus, da cui la Francia uscì disfatta e moralmente prostrata, è comparabile a questa. Ebbene il fascismo restò incrollabile al suo posto, blocco di granito. Dopo meno di un anno, il regime trionfava: la grande battaglia era perduta dai nostri avversari.

Perduta la battaglia politica, venne il tentativo di insurrezione armata. I gruppi «Italia libera» all'interno, le organizzazioni pseudo-garibaldine ai confini dovevano essere gli strumenti del folle tentativo, terminato nel ridicolo per gli energici provvedimenti del Governo e per la viltà e l'avidità degli organizzatori.

Nell'ottobre del 1925 anche la fase insurrezionale era liquidata. Si iniziò allora la terza fase: quella degli attentati criminali contro la persona del Capo adorato e venerato, caro a tutti gli italiani, necessario all'Italia. (*Applausi prolungati*).

Signori, rifugiatisi sul terreno criminale i relitti dell'antifascismo debbono essere combattuti sul terreno criminale.

Questa legge è pertanto la prova più evidente, non della debolezza, ma della forza del regime. Essa è una legge penale, non un provvedimento politico. Essa significa che i nostri avversari non sono politicamente più nulla: che sono incapaci di fare la lotta politica: che sono incapaci perfino di tentare la insurrezione; e possono soltanto armare la mano di incoscienti e di sicari.

Questi tentativi criminali, lo sappiano bene, non sono riusciti, e non riusciranno. Benito Mussolini, per volontà della Provvidenza divina, è stato, è, e sarà sempre invulnerabile. Ma essi turbano lo spirito del popolo, gettano, sia pure per pochi giorni o per poche settimane, l'inquietudine nelle masse, e, sopratutto, provocano inevitabili reazioni e rappresaglie. Questo è un punto di vista, che non si può dimenticare. In questa provocazione sta forse il pericolo maggiore dei tentativi criminali. Ebbene, le reazioni popolari non si possono evitare che in un modo: dando al popolo italiano la sensazione netta che lo Stato è sufficientemente forte ed armato per prevenire e per reprimere i crimini; che la pena sarà adeguata al delitto e tale da soddisfare il sentimento popolare, e che sarà applicata prontamente, con inesorabile energia.

Questa è la ragione, questa la portata dei provvedimenti,

che sono prova della inflessibile volontà dello Stato fascista di non dar tregua agli avversari sul terreno criminale, dove si sono rifugiati, e di riservare allo Stato, unicamente allo Stato, il doveroso compito della repressione.

Definiti così gli scopi politici e giuridici dei provvedimenti, rimane escluso ciò che, in buona o in malafede, è stato detto all'estero, che essi avessero comunque intento di persecuzione contro gli stranieri. Degli stranieri non si parla nel disegno di legge. Anzi, una delle disposizioni, quella che concerne l'attività anti italiana dei fuorusciti, è formulata esplicitamente in modo da comprendere solo i cittadini. Ed è naturale. Solo gli italiani hanno obbligo di restare, fuori d'Italia, italiani.

Nè mai, durante la elaborazione del disegno di legge, si è pensato di colpire, sotto questo punto di vista, gli stranieri. Si pensò, è vero, in un certo momento, di introdurre una disposizione che consentisse di perseguire in Italia gli attentati contro la vita dei Reali o del Capo del Governo e contro la sicurezza dello Stato, organizzati all'estero da stranieri; ma tale disposizione apparve superflua, perchè già contenuta nell'art. 4 del Codice penale. Per questa ragione, e solamente per questa ragione, essa fu eliminata dal progetto definitivo.

Ho appena bisogno di dichiarare che le notizie date da taluni giornali circa pressioni esercitate da Stati stranieri, per togliere dal testo del disegno di legge l'art. 6, sono semplicemente fantastiche ed assurde. Non c'è stato nemmeno il più vago e più indiretto tentativo di tale natura; e, se ci fosse stato, il Governo lo avrebbe fermamente e nettamente respinto. Ma, ripeto, si tratta di favole che rientrano nella solita campagna denigratrice della stampa avversa al Regime e sopratutto all'Italia. (*Approvazioni*).

La condizione degli stranieri sarà pertanto, dopo l'approvazione del disegno di legge, identica a quella che era prima. Liberi, salva la sanzione universalmente ammessa dell'espulsione, anche di dir male dell'Italia, anche di far propaganda

anti-italiana. Soggetti alle leggi penali italiane per gli attentati criminali contro la vita dei Sovrani e del Capo del Governo e contro la sicurezza dello Stato dovunque commessi. Niente di più, niente di meno di ciò che esiste in tutte le legislazioni del mondo.

Ciò che è naturale. La immensa maggioranza dei forestieri che vengono in Italia sono nostri amici graditi: e noi desideriamo che essi trovino tra di noi la più larga e simpatica ospitalità.

Mi rimane a dire qualche cosa su alcune disposizioni sul disegno di legge, su cui è stata richiamata in modo particolare l'attenzione del Governo.

È sembrato a taluni che fosse eccessiva la pena di morte comminata contro i colpevoli di violazione dei segreti concernenti la sicurezza dello Stato. Ma l'esperienza dell'ultima guerra insegna che la preparazione degli atti di guerra più terribili e più pericolosi si fa fin dal tempo di pace; e che da atti di spionaggio compiuti in tempo di pace può dipendere la vita di migliaia di persone, non solo nell'esercito combattente, ma fra i pacifici cittadini.

Una seconda obbiezione, di cui l'Ufficio centrale si fa autorevole espositore, è che una interpretazione troppo rigida dell'ultimo capoverso dell'art. 4 del disegno di legge condurrebbe a punire penalmente la propaganda di dottrine politiche non sovversive, come la dottrina liberale, che fu fino a ieri la dottrina ufficiale dello Stato italiano. Mi affretto a rispondere, ciò che risulta del resto già dalla mia relazione, che l'ultimo capoverso dell'articolo 4 ha di mira la propaganda così detta sovversiva, e che esso non tocca quelle dottrine che tradizionalmente sono state ritenute compatibili con la costituzione politica ed economica dello Stato italiano.

Una terza obbiezione concerne la presunzione di frode sancita dal penultimo capoverso dell'art. 6 per gli atti compiuti dai colpevoli del reato ivi previsto, nell'anno antecedente al reato medesimo. Ma la risposta è nella stessa formulazione

della norma. Si tratta di una presunzione semplice, *iuris tantum*, che ammette la prova contraria.

Infine sono stati sollevati, come era prevedibile, dubbi circa la costituzione del tribunale speciale. La dotta relazione dell' Ufficio centrale dimostra esaurientemente che non vi è in questa costituzione violazione del principio statutario che nessuno può esservi distolto dai suoi giudici naturali. Inoltre, il tribunale essendo unico, e con sede a Roma, è eliminato ogni timore di minor serenità dovuta all' influenza degli ambienti provinciali. Infine, non può, nè deve preoccupare il fatto che siano chiamati a farne parte ufficiali della M. V. S. N. di grado elevato. La milizia, signori Senatori, non è, come si afferma ripetendo una vecchia accusa, una milizia di parte, è una delle forze armate dello Stato, e, sempre, da che esiste, si è come tale comportata. (*Approvazioni*). Ma nessuna difficoltà può esservi ad accogliere il voto dell' Ufficio centrale, che per maggior garanzia, siano chiamati a far parte del tribunale speciale consoli, che abbiano rivestito nel Regio esercito o nella Regia marina, grado di ufficiale superiore, o che siano forniti di laurea in legge.

Onorevoli Senatori, il disegno di legge, che sottoponiamo alla vostra approvazione, è certo di carattere eccezionale, ma esso è dovuto, più che alla eccezionalità delle circostanze, alla insufficienza della legislazione vigente, e alla tendenza invalsa anche in essa per decenni, di diminuire la forza dello Stato e di limitare l'esercizio della sua sovranità.

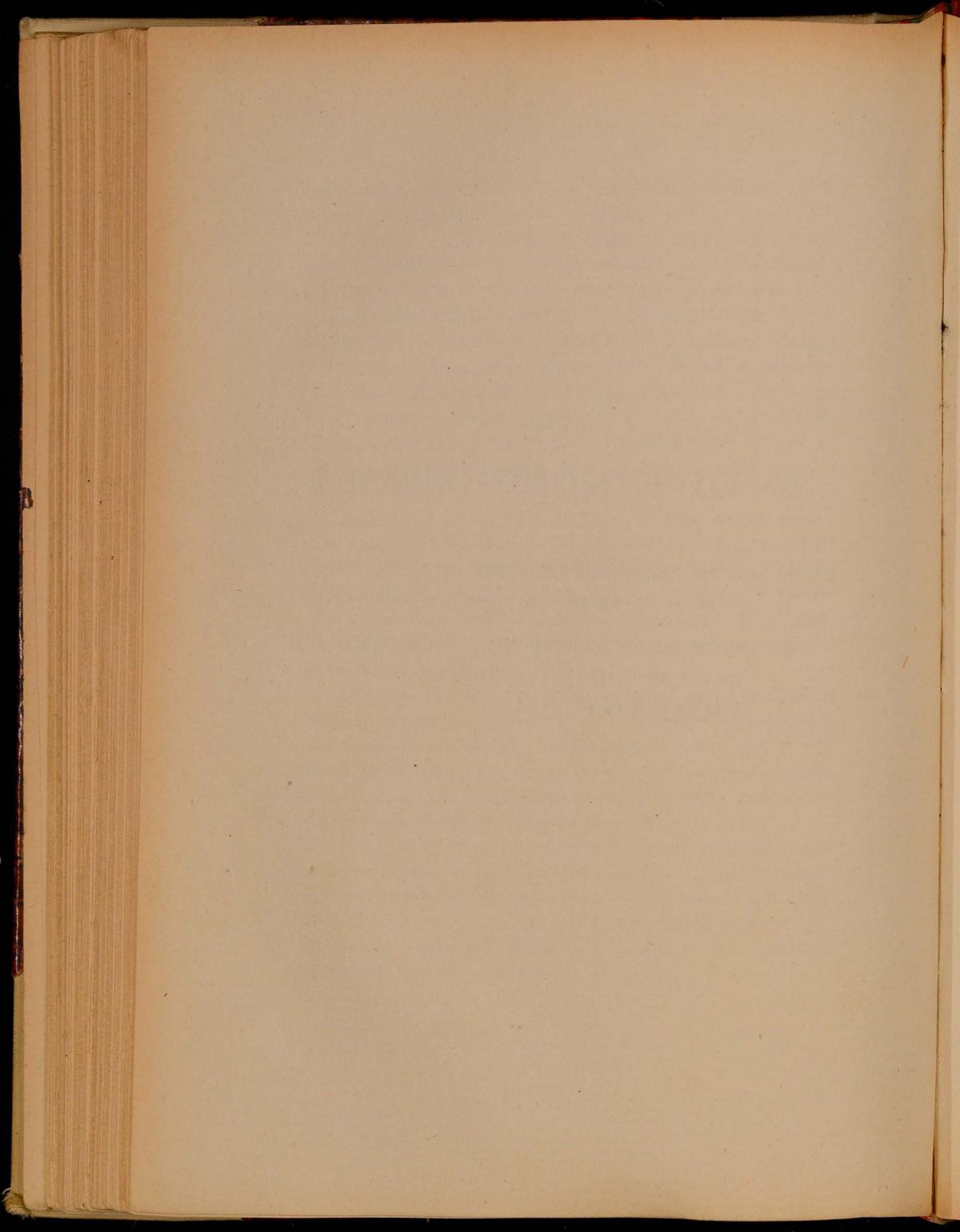
Il nostro voto è che, riformate le leggi normali, possa venir meno una delle eccezionali ragioni di questo eccezionale provvedimento. Il quale è sì, nei suoi mezzi, una legge di lotta e di difesa, ma nei suoi fini è provvedimento di restaurazione dell'ordine sociale e di pacificazione nazionale. (*Vivissimi applausi, congratulazioni*).

II.

LA RIFORMA COSTITUZIONALE.

1. LEGGE SULLA FACOLTÀ DEL POTERE ESECUTIVO DI EMANARE NORME GIURIDICHE.

2. LEGGE SULLE ATTRIBUZIONI E PREROGATIVE DEL CAPO DEL GOVERNO, PRIMO MINISTRO SEGRETARIO DI STATO.

1.

LEGGE SULLA FACOLTÀ DEL POTERE ESECUTIVO DI EMANARE NORME GIURIDICHE.

RELAZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE (*)

Onorevoli colleghi! — Il principio della separazione dei poteri, che è certo fondamentale nell'ordinamento dello Stato moderno, non è però assoluto ed inderogabile. E ciò si comprende. La distribuzione della competenza, per l'esercizio delle diverse attività statali, fra organi diversi dello Stato, risponde infatti alla necessità di garantire agli individui ed agli enti minori quella sfera di libertà, che lo Stato ritiene opportuno riservare loro, nell'interesse di un compiuto ed armonico sviluppo di tutte le forze e di tutti gli elementi della vita sociale, affinchè essi non abbiano, di regola, a trovarsi di fronte ad organi investiti della totale sovranità, cioè di un potere assoluto e soverchiante. Ma tale necessità non può distruggere l'unità organica dello Stato e della sua sovranità, e deve, in ogni caso, trovare un limite

(*) Prescritta dal Ministro della Giustizia e degli affari di culto (Rocco) nella seduta della Camera dei deputati del 26 maggio 1925.

nell'altra, più alta e più assoluta necessità, di garantire allo Stato le condizioni essenziali della sua vita e del suo sviluppo.

La regola pertanto della separazione dei poteri non può non subire, nella pratica, eccezioni; e ne subisce nell'ordinamento di tutti gli Stati civili, ed anche nel diritto vigente in Italia.

Accade così che funzioni giudiziarie ed amministrative siano affidate ad organi investiti normalmente dell'esercizio della funzione legislativa, come nel caso del Senato costituito in Alta Corte di giustizia (Statuto del Regno articolo 36), nel caso di accusa dei ministri del Re pronunciata dalla Camera dei deputati (Statuto articolo 47), nel caso dei bilanci e dei conti dello Stato, che sono in sè atti amministrativi, ma che debbono essere approvati dalle due Camere (Statuto, articolo 10); nel caso dell'ordinamento e del funzionamento dei varî uffici amministrativi del Senato e della Camera e della amministrazione dei fondi ad essi assegnati (Regolamento della Camera, articoli 14, 16 e 17, 144 e segg., 153 e segg.; Regolamento del Senato articoli 13, 15, 134, 173 e segg.).

Accade così, anche, che funzioni amministrative siano affidate ad organi del potere giudiziario, come nel caso della volontaria giurisdizione e delle altre molteplici incombenze di carattere amministrativo, che sono dalle varie leggi attribuite ai magistrati: senza contare i casi, di cui il pretore romano ci offre un classico esempio, e di cui un esempio moderno ci dà la costituzione degli Stati Uniti d'America, di funzioni legislative esercitate da organi giudiziari. E così, infine, accade che funzioni legislative siano affidate ad organi amministrativi, ossia ad organi del potere esecutivo. L'esempio tipico è quello dato dalla facoltà regolamentare che spetta indubbiamente al potere esecutivo, secondo, si può dire, tutte le costituzioni moderne, ed anche secondo la nostra (Statuto, articolo 6) e che importa appunto la emanazione di norme giuridiche da parte del Governo, ossia l'esercizio, da parte del potere esecutivo, di una funzione legislativa.

Sorge così la distinzione ben nota nella dottrina del diritto pubblico, fra le leggi in *senso sostanziale* e le leggi in *senso formale*.

Le prime sono costituite dalle norme giuridiche, senza aver riguardo all'organo da cui derivano, e comprendono perciò così le leggi del Parlamento, come le leggi emanate dal potere esecutivo.

Le leggi in senso formale sono invece gli atti del Parlamento, contengano o non contengano norme giuridiche, siano cioè, sostanzialmente, leggi o atti amministrativi, come ad esempio la legge del bilancio. Vi sono, pertanto, leggi che sono tali in senso sostanziale e formale; leggi che sono tali solo in senso sostanziale, e leggi che sono tali solo in senso formale.

Secondo, pertanto, la costituzione italiana, e la costituzione di tutti gli Stati civili, il potere esecutivo ha facoltà di emanare norme giuridiche, che sono leggi in senso sostanziale. Solo, per la posizione subordinata che, in questa materia, il potere esecutivo ha di fronte al Parlamento, questa facoltà trova un limite nelle leggi votate dal Parlamento. Il che si risolve nel principio enunciato espressamente dall'articolo 6 dello Statuto, che le norme giuridiche emanate dal potere esecutivo, le leggi in senso sostanziale soltanto, non possono mai derogare alle norme giuridiche emanate dal Parlamento, alle leggi in senso formale.

* * *

Il disegno di legge che il Governo presenta oggi alla Camera non ha che questo scopo: disciplinare in modo organico e completo la materia delle leggi in senso sostanziale soltanto, la facoltà cioè del Governo di emanare norme giuridiche. Tale facoltà esiste, sempre è esistita, esisterà sempre in tutti gli ordinamenti giuridici. Il problema della sua disciplina non può essere che un problema di forme e di limiti.

Che il problema sia divenuto in Italia, ormai, urgente, è cosa da tutti riconosciuta. La quantità enorme di decreti-legge, che il Governo è costretto ad emanare, e che ingombrano, per la loro conversione, gli ordini del giorno delle due Camere, sta a dimostrarlo. « È costretto »: è questa la vera parola. Non è affatto con animo lieto che il Governo ricorre a uno strumento giuridico così pieno di inconvenienti, come il decreto-legge. Ma, in verità, senza i decreti-legge non sarebbe oggi possibile, nonchè governare, neppure fare la più semplice delle amministrazioni ordinarie.

E ciò principalmente per tre fondamentali ragioni. Perchè mentre, da un canto, l'Italia si andava demograficamente, economicamente, politicamente sviluppando, e il piccolo Stato uscito dal moto del Risorgimento era divenuto una grande Potenza mondiale, mentre le funzioni dello Stato, per una evoluzione comune a tutti gli Stati moderni, si andavano moltiplicando, e la sua azione diventava sempre più continua, multiforme e complessa, il campo della legge in senso formale, che avrebbe dovuto logicamente restringersi, si è andato man mano allargando in modo smisurato.

Bastava infatti che, o per motivi contingenti, o per errori tecnici degli uffici incaricati di preparare le leggi, o per l'amore delle minuzie e dei particolari che è molto comune in Italia, o per la smania di tutto garantire e di vincolare in ogni modo l'azione del potere esecutivo, che è stata caratteristica degli ultimi decenni, una materia fosse una volta regolata per legge o per decreto-legge, perchè essa non potesse essere toccata che da una legge. Particolarmente ha aggravato questa situazione in modo intollerabile il largo uso dei decreti legislativi fatti durante la guerra, e dei decreti-legge fatti durante la guerra e nell'immediato dopo guerra. In questi decreti, per la facilità stessa con cui potevano essere emanati, venne spessissimo conglobata materia di legge e materia di regolamento; che, per il fatto solo di essere una volta regolata per legge, diveniva definitivamente materia legislativa, in

modo che la sua disciplina giuridica non poteva più essere mutata che per legge. Si giunse così alle più strane conseguenze, e principalmente a questa che, in momenti di rapide trasformazioni economiche e sociali come quelle che tutto il mondo attraversa, le quali richiedono il continuo intervento dello Stato, e un continuo evolversi della sua attività, ogni decreto-legge, vincolando alla disciplina legislativa la materia, creava la necessità di nuove leggi o di nuovi decreti-legge. Siamo oggi così in un circolo vizioso, da cui non si può uscire che con una totale ed organica revisione di tutta la materia.

Il Governo è d'avviso che, per limitare entro i più ristretti confini l'uso dei decreti-legge, come non sono state sufficienti le predicazioni delle vestali del diritto costituzionale, così non sarebbero sufficienti i più severi divieti e le più severe sanzioni legislative. Il fatto supererebbe sempre la norma di diritto.

Bisogna dunque, se si vuol veramente ricondurre l'ordine in questa materia, affrontare radicalmente il problema. E cominciare, anzitutto, collo sgomberare il campo della legge propriamente detta, della legge in senso formale, da tutte le materie, che hanno in sè scolpito il carattere regolamentare e da quelle che non sono neppure oggetto di legge in senso sostanziale, ma sono semplici atti amministrativi di approvazione. A questo scopo intendono gli articoli 1 e 2 del disegno di legge.

* * *

Coll'articolo 1 si delimita il campo della facoltà regolamentare del Governo, e ciò senza esorbitare dalla dottrina e dalla pratica tradizionali, anzi, ritornando alla pratica dei primi decenni dell'applicazione dello Statuto, alla quale solo da alcuni si è venuto meno.

Nell'articolo 1 si stabilisce, pertanto, che il Governo ha facoltà di emanare norme per tutti obbligatorie (vale a dire

norme giuridiche in senso sostanziale) nei tre casi in cui tale facoltà gli era riconosciuta dalla dottrina e dalla pratica tradizionali.

In primo luogo, per disciplinare l'esecuzione delle leggi. È il caso già espressamente preveduto dall'articolo 6 dello Statuto del Regno, e in cui gli altri si possono, in fondo, far rientrare, perchè è il caso più generale. La disposizione del n. 1 dell'articolo 1, oltre che un valore di principio sistematico, renderà pure, d'ora innanzi, superflua quella disposizione di stile, per cui il Governo del Re viene autorizzato a emanare per decreto Reale le norme esecutive delle varie leggi. Ai regolamenti contemplati in questo primo numero dell'articolo 1 corrispondono quelli, che nella dottrina si soglion chiamare « regolamenti esecutivi », di cui non sono che una sottospecie i « regolamenti delegati ».

Si riconosce, in secondo luogo, facoltà al Governo di emanare norme giuridiche « per disciplinare l'uso delle facoltà deferite al potere esecutivo dalle leggi e dalle consuetudini ». Sono questi, i così detti « regolamenti indipendenti ». La loro legittimità non può essere dubbia perchè è chiaro che, dove c'è una facoltà del Governo, ivi deve, *a fortiori*, esservi anche, la facoltà di autolimitarla e autodisciplinarla. Si è accennato, oltre che alla legge, alla consuetudine, perchè, nel campo del diritto pubblico, la consuetudine *legis habet vigorem*: nel diritto pubblico italiano ad esempio il regime parlamentare fu sostituito al regime costituzionale, in deroga allo Statuto, appunto in forza di una consuetudine.

Il n. 3 dell'articolo 1, infine, riconosce espressamente al Governo la facoltà di disciplinare, per regolamento, l'organizzazione dell'amministrazione dello Stato e degli enti autarchici, eccettuati gli enti autarchici maggiori, come i comuni, le provincie, le istituzioni pubbliche di beneficenza, che, per la loro particolare importanza storica e politica, si ritiene opportuno che siano in ogni caso regolati per legge.

Siamo qui nel campo dei così detti « regolamenti di orga-

nizzazione », in materia cioè tipicamente regolamentare e che solo per motivi contingenti e di opportunità era, in fatto, divenuta in Italia da alcuni anni, materia di legge, mentre in Francia è, in gran parte, considerata come materia regolamentare e disciplinata dai così detti *règlements d'administration publique*. Eppure, è questo il campo più fertile della legislazione, e quello che dà oggi il massimo contributo ai decreti-legge. Se si sfoglia, infatti, la *Gazzetta Ufficiale*, i nove decimi dei decreti-legge che vi sono pubblicati concernono appunto l'ordinamento degli uffici, gli organici, l'esercizio delle aziende statali, le loro tariffe, ecc., tutte materie che, in un grande Stato, che è anche una grande amministrazione, non è praticamente concepibile che siano regolate per legge. Neanche in una grande società anonima l'ordinamento degli uffici, il trattamento del personale, i prezzi delle merci vendute o dei servizi resi al pubblico, sono sottoposti alla approvazione dell'assemplea dei soci, ma sono, di regola, materie riservate alla Direzione, o, al più, al Consiglio di amministrazione.

E sarebbe da meravigliare che un principio così evidente, come quello enunciato nel n. 3 dell'articolo 1 del disegno di legge, già ammesso e riconosciuto in tempi, in cui lo Stato italiano era un piccolo Stato e l'amministrazione italiana una relativamente ancora piccola amministrazione, sia stato poi dimenticato proprio quando la struttura e l'azione dello Stato italiano incominciavano a divenire più complesse e più vaste. Ma il passaggio di molte di queste materie dalla facoltà legislativa del Parlamento si spiega col desiderio, che fu sentito da alcuni uomini di Governo più rigidi ed austeri, come il Sonnino, di porre un freno al moltiplicarsi degli uffici e delle funzioni dello Stato e all'allargarsi degli organici, sotto la duplice pressione delle tendenze prevalenti nell'opinione pubblica del tempo e della forza espansionistica della burocrazia. E fu, certamente, questo, proposito saggio ed opportuno. La necessità dell'approvazione per legge costituiva infatti una remora all'emanazione di provvedimenti, da cui potevano deri-

vare spese, sopratutto per le formalità necessarie all'approvazione di una legge e alla necessaria lunghezza della procedura parlamentare.

Si deve però riconoscere che i vantaggi inerenti a questa più lunga procedura sono oramai venuti meno, coll'introduzione della consuetudine dei decreti-legge, mentre all'aumento delle funzioni e delle spese costituisce freno più efficace il generale indirizzo della politica governativa, e sopratutto il maggior prestigio e la maggiore autorità conquistata dallo Stato, che ne rende più valida la resistenza di fronte alla pressione degli interessi particolari.

Sebbene il dubbio possa apparire infondato, si è reputato opportuno aggiungere, a maggior chiarimento dei limiti della disposizione contenuta nel n. 3 dell'articolo 1, che la facoltà del Governo di disciplinare l'organizzazione e il funzionamento dei pubblici uffici, e l'ordinamento del personale ad essi addetto, non si estende all'ordinamento giudiziario, alla competenza dei giudici e alle guarentigie dei magistrati e degli altri funzionari inamovibili. Circa l'ordinamento giudiziario e la competenza dei giudici debbono conservare pieno vigore gli articoli 70 e 71 dello Statuto. Circa la guarentigia dei magistrati e degli altri funzionari inamovibili è chiaro che l'inamovibilità non avrebbe senso, se il potere esecutivo potesse a suo arbitrio mutare le norme che la disciplinano.

Allo stesso modo si è dichiarato espressamente che la facoltà del Governo del Re di regolare l'ordinamento dei pubblici uffici, servizi e istituti e del personale ad essi addetto, non importa la facoltà di variare, con decreto Reale, la legge del bilancio. Quando i provvedimenti contemplati nel n. 3 dell'articolo 1 importino un maggiore onere per il bilancio, la maggiore spesa deve essere in esso iscritta e approvata con la legge, che approva il bilancio.

Si è voluto infine, con una chiara disposizione legislativa, consacrare ed accrescere le garanzie stabilite dai vigenti ordinamenti per l'esercizio della facoltà regolamentare, stabi-

lendo, con l'ultimo comma dell'articolo 1, che le norme giuridiche in esso contemplate non possano essere emanate, se non previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in ogni caso necessaria e, salvo in caso d'urgenza, anche previo parere dei Consigli consultivi tecnici esistenti presso i varii Ministeri, competenti per la materia, e del Consiglio di Stato.

* * *

L'articolo 2 disciplina una materia diversa, ma le ragioni che lo giustificano sono analoghe a quelle che hanno suggerito l'articolo 1. La facoltà di amministrare, che è propria del potere esecutivo, non può non comprendere la facoltà di contrattare. Oltre che esigenze pratiche evidenti, stanno a favore di questa tesi anche evidenti ragioni di principio ed appunto, in modo particolare, il principio della separazione dei poteri, per cui al potere amministrativo deve essere lasciata libera la facoltà di amministrare. Si viene così a modificare, fra l'altro, le norme dell'articolo 21 della legge di contabilità generale dello Stato, che stabilisce la necessità dell'approvazione, per legge, dell'alienazione degli immobili dello Stato. Vecchia disposizione, che rispondeva a vecchie condizioni della economia e della finanza pubblica, quando si attribuiva alla proprietà immobiliare una importanza, rispetto alla mobiliare, che ha oggi completamente perduto, e quando i redditi patrimoniali rappresentavano una parte notevole delle entrate dello Stato, ciò che oggi non è affatto più vero. Ed è in realtà strano ed incongruo che il Governo possa vincolare contrattualmente lo Stato, per il valore di centinaia di milioni, quando si tratta di mobili, e non possa alienare immobili di infimo valore. La garanzia del parere dei Consigli tecnici, e del Consiglio di Stato, non che della deliberazione del Consiglio dei ministri, prescritta dal 2° comma dell'articolo 2, sembra pertanto, sufficiente.

* * *

Fin qui il problema dell'esercizio del vero e proprio potere legislativo da parte del Governo non è toccato. Si tratta sempre dell'emanazione di norme giuridiche *non aventi forza di legge*, vale a dire che non *possono derogare ad una legge del Parlamento*. Per le leggi che il Parlamento emanerà in avvenire, s'intende, chè per quelle emanate in passato, quando abbiano per oggetto materie deferite d'ora innanzi *definitivamente* al potere esecutivo, la possibilità della deroga è implicita in questo deferimento: e l'articolo 1, n. 3 lo dice espressamente, stabilendo che il potere esecutivo potrà regolare queste materie, quand'anche si tratti di materie fino ad oggi regolate per legge.

Con queste disposizioni si viene, certo, praticamente, a limitare il bisogno delle possibili invasioni del potere esecutivo nel campo legislativo propriamente detto, ma rimane ancora aperta la questione se, ed in quali casi, il Governo possa emanare norme aventi forza *di legge*, norme cioè capaci di derogare a leggi del Parlamento.

Gli articoli 3 e 4 del disegno di legge risolvono la questione.

Per l'articolo 3, oltre che nel caso di *delegazione* (sul quale non può cader dubbio, e che è ricordato solo per ragioni sistematiche), viene riconosciuta al Governo la facoltà di emanare norme aventi forza di legge, quando si tratti di dare esecuzione, nel Regno, a trattati o convenzioni internazionali, eccettuati i trattati che importino variazioni nel territorio dello Stato, oppure oneri finanziari, pei quali l'articolo 5 dello Statuto prescrive la presentazione alle Camere.

Come tutti sanno, l'articolo 5 dello Statuto stabilisce che il Re « fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza

dello Stato il permettono » e richiede l'assenso delle Camere solo per i trattati « che importassero un onere alle finanze o variazioni di territorio dello Stato ». In realtà la prerogativa sovrana sancita dall'articolo, era in pratica, annullata, o; per lo meno, paralizzata dalla interpretazione che a tale articolo hanno dato la dottrina e la pratica costituzionali. Sta bene, si è detto, che il Re possa stipulare trattati internazionali: con tali stipulazioni lo Stato italiano assume una obbligazione giuridicamente perfetta verso lo *Stato straniero contraente*; ma, se, per avventura, il trattato importa una modificazione alla legislazione interna, esso non avrà effetto, finchè non sia intervenuta una legge del Parlamento. Sarà bensì, perfetto *l'obbligo per lo Stato italiano di fare questa legge*: ma per effetto del trattato la legislazione interna non è, senz'altro, modificata.

Accade così che gli ordini del giorno dei due rami del Parlamento siano quotidianamente ingombri dai disegni di legge di ratifica di una quantità grande di trattati e convenzioni internazionali, spesso di poca o niuna importanza, che si approvano senza discussione. E anche in questo campo interviene normalmente il decreto-legge.

Consacrando legislativamente la facoltà del Governo di dare esecuzione, con un decreto, ai trattati internazionali, che è di sua competenza approvare, si dà efficacia pratica ad una disposizione statutaria e si sgombra il campo legislativo propriamente detto da un'altra materia che alimenta, senza una sufficiente ragione, il getto continuo dei decreti-legge.

Eliminate così le scorie, restano le sole materie essenziali, che debbono riservarsi al Parlamento: le materie veramente legislative: tutela delle libertà individuali, imposizione dei tributi, stanziamenti di spese, coscrizione militare, disciplina dei rapporti privati, trattati internazionali importanti variazioni di territorio o spese, e via dicendo; tutte, insomma, le materie non contemplate negli articoli 1, 2, 3.

Per queste materie così ridotte, deve tenersi ferma la

regola della competenza esclusiva del Parlamento. Sono materie da regolarsi per legge, e la cui disciplina giuridica non può essere variata che da un'altra legge.

Tuttavia, poichè come si è detto, nessuna norma può essere superiore alla legge suprema della necessità, anche in questi casi non può escludersi la facoltà del Governo di assumersi i poteri del Parlamento, e di emanare norme *aventi forza di legge*, quando *urgenti necessità di Stato richiedono. Salus publica suprema lex.*

Il sentimento, diffuso nella pubblica coscienza, che occorra senza indugio definire i limiti entro i quali possa, secondo l'ordinamento giuridico in vigore, ammettersi una spontanea ed autonoma sostituzione del Governo al Parlamento, nei casi di necessità urgente, per regolare materie disciplinabili solo per legge, indusse già un numero cospicuo di membri del Senato a presentare, nella decorsa legislatura, una proposta di legge sulla conversione dei decreti-legge (1). Tale proposta, svolta e presa in considerazione nella tornata del 15 marzo 1922, diede luogo ad una elevata discussione in seno a quel ramo del Parlamento, nelle sedute dal 26 al 31 maggio e del 14 e 15 giugno 1923, e fu da esso approvata; ma il disegno, trasmesso alla Camera dei deputati, decadde con la chiusura della legislatura e non fu più ripresentato.

Come è noto, la legislazione italiana non prevede espressamente la forma di legiferare, mediante decreto-legge, ma questa, sotto l'assillo delle necessità pratiche, si è venuta in fatto svolgendo sino dai primi anni della costituzione del Regno, all'inizio in esigua misura, poi in proporzioni sempre crescenti fino a raggiungere in qualche anno il numero di parecchie centinaia di decreti-legge, sulle più diverse materie del diritto pubblico e del diritto privato, esclusa sol-

---

(1) *Atti parlamentari del Senato del Regno*, Legislatura XXVI, 1a Sessione 1921-22, Doc. n. 345.

tanto l'approvazione dei bilanci e la materia elettorale nella parte più essenziale (1).

* * *

In molte legislazioni straniere, è invece consentito espressamente al Governo l'esercizio straordinario del potere legislativo, con diversi limiti di contenuto o di forma e con varia efficacia.

Le vecchie costituzioni della Germania (esclusa quella dell'Impero del 16 aprile 1871) prevedevano, in generale, la facoltà della emanazione di ordinanze d'urgenza da parte del Governo, con forza di legge (2). Anche la legge fonda-

---

(1) Per una elencazione e distinzione dei decreti-legge a seconda dell' anno di emanazione e della materia disciplinata, vedasi la relazione dell' Ufficio centrale del Senato sulla ricordata proposta di legge per la conversione dei decreti-legge. *Atti parlamentari del Senato del Regno*, 1ª Sessione 1921-22, Doc. n. 345-A, relatore Scialoja. L'enorme quantità di decreti ha indotto il Parlamento, a due riprese, per sgombrare il terreno dei lavori, alla convalidazione in blocco di quelli ormai non più in vigore, o aventi contenuto già superato dal tempo, ovvero di scarsa importanza: ciò che fu fatto con le leggi 15 ottobre 1923, n. 2293 e 17 aprile 1925, n. 473.

(2) Costituzioni del Baden del 22 Agosto 1818, § 61; dell'Anhalt del 18 luglio, 31 agosto 1859, § 20, e dell' Ondenburg del 22 novembre 1852, articolo 132. La Costituzione della Sassonia del 4 Settembre 1831, § 88, dava al Re, sotto la responsabilità di tutti i ministri, la facoltà di emanare ordinanze, da presentarsi alla ratifica parlamentare nella prima riunione, quando fossero richieste dal bene dello Stato, che non ammettesse indugio e purchè non modificassero la Costituzione o le leggi elettorali. Analoga facoltà consentiva al Re, in materia di polizia, la legge penale di polizia del 26 dicembre 1871 all' articolo 9, qualora il Landtag non fosse riunito e si verificasse un urgente pericolo, non preveduto da disposizioni legislative, contro la sicurezza dello Stato o la vita, la salute o il patrimonio dei cittadini: la ratifica ne doveva essere chiesta al Landtag nella sua prima riunione. In modo consimile provvedevano la Costituzione di Prussia del 31 gennaio 1850, all' arti-

mentale austriaca del 21 dicembre 1867 (§ 14) dava al Governo imperiale, nel caso di urgente necessità, il potere di emettere ordinanze con valore provvisorio di legge, sempre che non modificassero la Costituzione e non disponessero durevoli oneri per il tesoro o alienazioni dei beni dello Stato. Queste ordinanze perdevano valore, e il Governo doveva revocarle, se non erano presentate per la ratifica, al Parlamento, entro quattro settimane dalla riapertura di esso, o se mancava l'approvazione di una delle due Camere; però la facoltà delle ordinanze di urgenza non è più prevista dalla vigente Costituzione della Repubblica austriaca del 1° ottobre 1920.

Le nuove Costituzioni germaniche contengono tuttora disposizioni sul riconoscimento e sull'esercizio della facoltà suddetta. La Costituzione della Germania repubblicana dell'11 agosto 1919, nell'articolo 48, capoversi 1 e 2, attribuisce al presidente il potere di prendere anche, in deroga provvisoria ai diritti fondamentali stabiliti dagli articoli 114, 115, 117,

---

colo 53, per il caso di necessità, onde mantenere la pubblica sicurezza o rimuovere uno straordinario pericolo, e la Costituzione dell'Assia del 17 dicembre 1820, all'articolo 73, nei casi urgenti per le necessità della sicurezza dello Stato. Sul tipo di quest' ultima, erano le Costituzioni del Würtemberg del 25 settembre 1819, § 89, e della Sassonia Altenburg del 29 aprile 1831 § 211. È degno di nota che, secondo la citata legge penale di polizia della Baviera del 26 dicembre 1871, le ordinanze consentite dall'articolo 9 cessavano di aver vigore se non erano approvate prima del termine della sessione del Landtag.

Per le notizie contenute nella nota presente e in quelle successive, come pure nel testo della relazione circa la legislazione comparata, cfr.: la citata relazione dell'Ufficio centrale del Senato, relatore Scialoja, *Atti Parlamentari*, Legislatura XXVI, Doc. n. 345-A, pagg. 20 e segg.; Circiello: *La questione dei decreti-legge* in « Giurisprudenza italiana » 1922, IV, pag. 113 e segg., e autori ivi citati a pag. 120, nota 14: Posener, *Die Staats-verfassungen des Erdballs*, Charlottenburg, 1909; Dareste, *Les constitutions modernes*, Paris, 1910; Piloty e Koelreutter, *lahrbuch des öffentliche, Rechts*, Tubingen 1920 e 1921, vol. IV e X.

118, 123, 124 e 153 (1), i provvedimenti richiesti dalla necessità, nel caso di turbamento o pericolo della pubblica sicurezza, con l'obbligo di riferirne immediatamente al *Reichstag*, che può chiederne la revoca.

La Costituzione della Baviera del 14 agosto 1919 (articolo 61 n. 7 e articolo 64) consente, del pari, l'emanazione di ordinanze con forza di legge, nel caso d'imminente pericolo per assicurare la tranquillità e l'ordine all'interno e per difendere lo Stato contro attacchi dall'estero, anche con facoltà di sospendere i diritti fondamentali costituzionali.

La Costituzione prussiana del 30 novembre 1920 (articolo 55) riproduce in sostanza l'articolo 63 dello Statuto del 1850, prescrivendo inoltre che il Governo deve ottenere il consenso di una Commissione parlamentare, istituita dall'articolo 26 della stessa Costituzione, e che, nel caso di negata ratifica parlamentare, deve pubblicarsi nella raccolta delle leggi la cessazione della forza dell'ordinanza.

Anche lo Statuto della Sassonia del 1° novembre 1920 (articolo 40) consente, a Parlamento chiuso, l'emanazione di ordinanze di necessità, che siano urgentemente richieste dal bene dello Stato, se il loro scopo sarebbe frustrato dall'indugio e purchè non modifichino la Costituzione e la legge elettorale. Ivi pure è prescritto l'obbligo al Governo di sentire, se possibile, il parere di una Commissione istituita, per l'articolo 23, dal Landtag, onde custodirne i diritti durante la chiusura.

È anche prescritta la presentazione delle ordinanze al Landtag, nella sua prima riunione, e la revoca di esse, se non ratificate. Disposizioni consimili circa la emanazione di ordinanze d'urgenza a Parlamento chiuso, circa la loro presentazione per la ratifica e la loro revoca nel caso di mancata ratifica (salva qualche diversità in ordine ai casi di emana-

---

(1) Diritti di libertà individuale, inviolabilità del domicilio, segreto epistolare, diritto di libertà di parola, diritto di riunione, diritto di associazione.

zione e al contenuto delle ordinanze) sono racchiuse nelle Costituzioni del Baden, del 21 marzo 1919 (§ 56 cap. 1); dell'Oldenburg, del 17 giugno 1919 (§ 37); del Würtemberg, del 25 settembre 1919 (§ 46); dell'Assia, del 12 dicembre 1919 (art. 9); del Mecklenburg-Schwerin, del 17 maggio 1920 (§ 61); della Turingia, dell'11 marzo 1921 (§ 33) e dell'Anhalt, del 18 luglio 1919 (§ 44).

In altri Stati di Europa, sono attribuite ai Governi analoghe facoltà.

Nella Svizzera, il Consiglio federale, in caso di urgente necessità, può, a Camere chiuse, chiamare le truppe sotto le armi e provvedere per la sicurezza e l'ordine dello Stato, salva la immediata convocazione dell'Assemblea federale (Costituzione federale svizzera del 29 maggio 1874, § 102).

Nel Portogallo, la nuova Costituzione del 21 marzo 1911 (art. 87) dà al Governo la facoltà di emanare, a Congresso chiuso, con forza di legge, i provvedimenti che riterrà nenessari ed urgenti per le provincie di oltremare, salvo renderne conto al Congresso, alla sua riapertura. Simili disposizioni conteneva l'atto aggiuntivo del 5 luglio 1852 (art. 15) alla precedente costituzione monarchica del 19 aprile 1826; e questa, a sua volta, aveva sulla materia l'articolo 145 (§ 34).

La Costituzione spagnuola del 30 giugno 1876 (art. 17) consente al Governo, nel caso di grave e notoria urgenza e quando le Cortes non siano riunite, il potere di sospendere le garanzie stabilite dagli articoli 4, 5, 6, 9 e 13 (§ 1, 2 e 3) (1); purchè ciò sia richiesto in circostanze straordinarie dalla sicurezza dello Stato e il provvedimento sia sottoposto il più presto possibile all'approvazione delle Cortes.

La Costituzione danese del 5 giugno 1849 (§ 25) attribuisce al Re, in casi di particolare urgenza, a Parlamento chiuso,

---

(1) Tali garanzie sono la libertà personale, inviolabilità del domicilio, la scelta di residenza, la libertà di parola, di stampa, di riunione e di associazione.

la facoltà di emanare leggi temporanee, non contrarie allo Stato, salvo l'obbligo di presentarle al Parlamento alla prima convocazione.

Fra le Costituzioni più recenti, quella della Repubblica polacca del 17 marzo 1921 (art. 124) consente al Consiglio dei ministri di decretare, con l'autorizzazione del presidente della Repubblica, la sospensione temporanea dei diritti di libertà individuale, di stampa, di coalizione e di associazione (articoli 47, 100, 105, 106 e 108) nel caso di guerra o di pericolo di guerra o nel caso di gravi torbidi e conflitti interni. Il decreto, che promulga lo stato di guerra, deve essere immediatamente sottoposto alla sanzione della Dieta, la quale può riunirsi di diritto; e cessa di aver vigore se ne è rifiutata l'approvazione.

Notevole è la Costituzione della Cecoslovacchia del 29 febbraio 1920 (§ 54), la quale affida a un Comitato permanente, eletto dalla Camera fra i deputati e i senatori e che sostituisce l'Assemblea nazionale durante il periodo in cui è chiusa, la facoltà di deliberare, su proposta del Governo, con l'approvazione del presidente della Repubblica, disposizioni urgenti, aventi forza provvisoria di legge, tranne che per modificare le leggi costituzionali, eleggere il presidente della Repubblica o dichiarare la guerra ed escluse le materie finanziarie. Il presidente del Comitato, nella prima seduta del Parlamento, deve rendere conto dei provvedimenti presi; e questi cessano *ipso jure* di avere forza di legge se non sono ratificati entro i successivi due mesi.

Anche non pochi Stati fuori di Europa consentono al Governo, in date contingenze, l'emanazione di provvedimenti, aventi forza provvisoria di legge (1).

---

(1) In genere si tratta di provvedimenti intesi a sospendere le garanzie costituzionali, per gravi esigenze di ordine pubblico: costituzioni della Repubblica Argentina, del 22 settembre 1860 (art. 86, n. 19); della Bolivia del 17 ottobre 1880 (art. 26); del Brasile, del 24 feb-

In Inghilterra, *il Bill dei diritti* dell'anno 1689, capitolo XII, stabilì solamente che il Governo non potesse sospendere le leggi o la esecuzione di esse e dichiarò illegale il preteso potere di dispensa dalle leggi per autorità regia. Tuttavia, ammise che tale facoltà spettasse al Governo quando fosse permessa da uno Statuto e nei casi che fossero singolarmente previsti in una o più leggi da emanarsi nell'allora corrente sessione del Parlamento. Però, la legge speciale non fu mai fatta; ed il Governo provvide, sotto la sua responsabilità, ad emanare, anche in seguito, ordinanze della Corona in Consiglio dei ministri da presentarsi al Parlamento per la ratifica; ed il Parlamento assolse, caso per caso, mediante un

---

braio 1891 (art. 80); del Paraguay, del 25 novembre 1870 (art. 102 n. 17); del Guatemala, dell'11 dicembre 1879 (art. 77, n. 118); dell'Equatore, del 23 dicembre 1906 (art. 81 e 83); del Nicaragua, del 30 marzo 1905 (art. 80); del Salvador, del 13 agosto 1886 (art. 90, n. 16); della Columbia, del 4 agosto 1881 (art. 121); di Cuba, del 21 febbraio 1901 (art. 40, 92 e 68, n. 11); e degli Stati Uniti del Venezuela, del 27 aprile 1904 (art. 90).

Degna di nota è la Costituzione Messicana, del 5 febbraio 1857 (art. 29), la quale conferisce al Presidente della Repubblica, d'accordo col Consiglio dei Ministri e con l'approvazione di una Deputazione permanente, composta di un Deputato per ciascuno Stato o territorio (nel caso che il Congresso non sia riunito), la facoltà di sospendere temporaneamente le garanzie costituzionali nel caso di gravi contingenze. La Repubblica di Costarica (Costituzione del 7 dicembre 1871, riformata nel 1905, art. 92 e 93) attribuisce direttamente ad una Commissione permanente, durante la chiusura del Congresso legislativo, la facolta di sospendere gli ordini costituzionali, in caso di guerra o sommossa, nonchè di emanare, su proposta del potere esecutivo, decreti urgenti da sottoporsi al Congresso nella sua prossima riunione.

Il Giappone (Costituzione dell'11 febbraio 1889, articolo 8) riconosce all'imperatore, durante gli intervalli delle sessioni del Parlamento, nei casi di urgenti necessità, per mantenere l'ordine pubblico o per evitare una pubblica calamità, il potere di emanare ordinanze imperiali con forza di legge. Esse però debbono essere sottoposte al Parlamento nella sua prima seduta e debbono dichiararsi decadute dal Governo se il Parlamento non le approva.

bill d'indennità, i ministri dalle responsabilità assunte, di derogare alle leggi e di sospendere l'osservanza. I decreti-catenaccio, in materia doganale, si sogliono poi emanare nel giorno stesso in cui il disegno di legge viene presentato al Parlamento e approvato in prima lettura.

In Francia, la costituzione del 1830 (a differenza di quella del 1814, che all'articolo 14 attribuiva al Governo, accanto al potere regolamentare, la facoltà di emanare le ordinanze necessarie per la sicurezza dello Stato) stabilì recisamente, all'articolo 13, che il Re fa i regolamenti e le ordinanze necessarie per l'esecuzione delle leggi senza potere mai nè sospendere le leggi stesse, nè dispensare dalla loro esecuzione. Però, nonostante il divieto, si ebbero anche successivamente decreti-legge; e vi ha la tendenza in dottrina a consentire al Governo, in circostanze assolutamente eccezionali, quando il Parlamento non possa o non voglia riunirsi, il potere di emanare provvedimenti d'urgenza, aventi forza di legge, presentandoli al Parlamento appena si riunisca, per la ratifica. Di tale potere è stato fatto uso molto limitato.

* * *

L'esame sintetico delle legislazioni estere sull'argomento mette in luce che, in molte di esse, l'ordinanza d'urgenza è prevista in relazione allo stato d'assedio, ipotesi che si è ritenuto non richieda in Italia l'emanazione di decreti-legge, ravvisandosi a ciò sufficiente l'interpretazione analogica del Codice penale militare e del regolamento sul servizio di guerra.

Di solito, è ammessa la facoltà di legislazione straordinaria, nel Governo, solo a Parlamento chiuso (1), con l'obbligo,

---

(1) Costituzioni della Spagna, Svizzera, Danimarca, Anhalt, Assia, Baden, Baviera, Mecklenburg — Schwerin, Oldenburg, Prussia, Sassonia, Turingia, Würtemberg, Argentina, Brasile, Cuba, Paraguay, Salvador e Giappone.

quasi assoluto, di presentare l'ordinanza d'urgenza al Parlamento, alla sua prima riunione, e spesso anche con la prescrizione della revoca immediata dell'ordinanza che non sia stata ratificata. Talora è poi comminata la decadenza della efficacia legislativa dell'ordinanza, se non sia stata ratificata entro un dato tempo.

* * *

Il silenzio della legislazione italiana ha fatto sorgere e discutere largamente la questione se sia ammissibile l'emanazione di decreti-legge da parte del Governo e se l'autorità giudiziaria possa dare ad essi applicazione (1).

Una tendenza dottrinale nega assolutamente la legalità e l'applicabilità giudiziale dei decreti-legge. Tale opinione, salvo vedute speciali, è accolta dai seguenti scrittori: GAMBERINI, *I decreti d'urgenza*, Bologna, 1903, pag. 56 e segg.;

---

(1) Un' ampia bigliografia sull' argomento è esposta nella relazione della Commissione della Camera dei deputati, dettata dal deputato Codacci-Pisanelli, sul disegno per la conversione in legge, con approvazione complessiva, di decreti luogotenenziali e Regi aventi per oggetto argomenti diversi. *Atti Parlamentari della Camera dei deputati*, Legislatura XXVII, Sessione 1924, Documento n. 46-A a pagina XL-IV. Agli scrittori ivi elencati devonsi aggiungere, fra gli altri: D' AMARIO, *L'ordinanza d'urgenza*, Torino 1907; SABINI, *La funzione legislativa e i decreti-legge*, Roma 1923; UGENTI, *I decreti-legge in materia penale*, in « Riv. di dir. proc. pen. », 1915, I, 705; BENSA, *Del Sindacato giudiziario rispetto ai decreti-legge* in « La Corte di Cassazione », 1924, II, pag. 149; ORREI, *Regolamento giuridico del Governo Parlamentare* in « Riv. di dir. pub. », 1925, I, pag. 175; ORLANDO, *Ancora dei decreti-legge*, in « Riv. di dir. pub. », 1925, I, pag. 209; BRUNELLI, *I decreti-legge e il potere giudiziario* in « Riv. di dir. pub. », 1925, I, pag. 210, e S. D' AMELIO, *Ancora dei decreti-legge*, e *Sulla polemica circa i decreti-legge*, in « Riv. di dir. pub. », 1925, I, pag. 88 e segg. e 224 e segg., oltre che in varie note a sentenze nella stessa Rivista.

Galeotti, *Facoltà legislativa del Governo,* in Legge 1890, pag. 171 e segg.; Cammeo, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo,* Milano, 1901, nel volume III del *Primo Trattato completo di diritto amministrativo,* diretto dall'Orlando, pag. 193 e segg.; Lessona, *La legalità della norma e il potere giudiziario,* Firenze, 1900, pag. 39; Lucchini, *Il decreto-legge sui provvedimenti politici,* in « Riv. pen. » 1899, pag. 125 e segg.; Racioppi, *Il potere giudiziario nel Governo costituzionale,* Roma, 1900, pag. 32 e segg., e *Commento allo Statuto del Regno,* Roma, 1901, pag. 396 e segg.; Cerciello, *L'ammissibilità dei decreti-legge, ecc.,* in « Riv. di diritto pubb. », 1921, fasc. 5-6, e *La questione dei decreti-legge,* in « Giur. it. », 1922, IV, fasc. 114; Siotto-Pintor, *Correnti di pensiero dottrinali, parlamentari e giurisprudenziali a proposito dei decreti-legge,* in « Foro it. » 1923, col. 2 e segg.; Lombardo-Pellegrino, *Il diritto di necessità nel costituzionalismo giuridico,* Roma, 1903; Presutti, *Istituzioni di dir. cost.,* Napoli; 1922, 152 pag. 224-225: Orrei, *Regolamento giuridico del Governo parlamentare* in « Rivista di diritto pubblico », 1925, I, pag. 175.

Altri autori, invece, ammettono, in genere, la legittimità dei decreti-legge nel caso di necessità, salve particolari vedute sulla esistenza di questo requisito: Codacci-Pisanelli, *Sull'ordinanza d'urgenza,* negli « Scritti di dir. pub. » Città di Castello, 1900, pag. 77 e segg.; Orlando, *Principi di dir. cost.,* Firenze, 1915, n. 299 e 300, e *Ancora dei decreti-legge* in « Riv. di dir. pubb. », 1925, I, pag. 209 e segg.; Brunialti, *Dir. cost.,* vol. II, p. 942 e segg. e 958 e segg.; Vacchelli, *La difesa giurisdizionale dei diritti del cittadino,* ecc., in vol. III, *Trattato* dell'Orlando, pag. 233 e segg.; e 485; L. Rossi, *Il decreto-legge,* ecc., in « Temi », Veneta, 1899; pag. 509 e seg. e 525 e segg.; Chiovenda, *Principî di diritto processuale,* pagina 383; Brunelli, *I decreti-legge,* ecc., in « Riv. dir. pubb. », 1925, I, pag. 219.

Ammettono del pari la legittimità dei decreti-legge nel caso di urgenza o di necessità e non consentono neppure il sindacato giudiziario o lo consentono solo in limiti angusti: RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, nel Vol. IV, Parte prima del *Trattato* dell'ORLANDO, pag. 1202 e segg. 1209, 1245 e *Lezioni di diritto amministrativo*, Napoli, 1921, pag. 47 e segg.; MORELLI, *Il Re*, Bologna, 1899, pag. 703 e segg.; S. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, Milano, 1898, pag. 19, 37 a 39 e *I decreti-legge*, ecc.; in « Riv. di dir. pubb. » 1909, I, pag. 260 e segg., 270 e segg.; MORTARA, *Commentario*, Vol. I, n. 91, e segg.; ROVELLI; *Su la legittimità dei decreti-legge*, in « Foro it. » 1922, I, 562; e *Il valore dei decreti-legge in alcune sentenze*, Pavia, 1923; V. SCIALOJA, *Relazione citata*; TOMMASONE, *In tema di decreti-legge*, nella « Riv. di politica economica », Roma, 1922; e S. D'AMELIO negli scritti pubblicati in « Riv. di dir. pubb. », 1925, pag. 88 e segg., e 224 e segg.

A confortare l'opinione della legittimità dei decreti-legge nella legislazione italiana, si è affermato che essi possono ritrovare l'addentellato costituzionale nell'articolo 6 dello Statuto, nella cui redazione (che riproduce quasi letteralmente l'articolo 13 della Costituzione francese del 1830), a differenza della costituzione di Napoli e di Toscana del 1848, è stata soppressa la parola *giammai* del testo francese. Col temperare la recisione del divieto, posto al Governo, di sospendere l'osservanza delle leggi o di dispensarne, si sarebbe inteso di mantenere la possibilità di atti eccezionali, i quali avessero lo scopo, non di mutare la Costituzione, ma di provvedere a straordinarie esigenze, non suscettibili delle forme legislative ordinarie. A codesta asserzione si è opposto non solo che dal processo verbale del Consiglio di Conferenza, convocato dal Re Carlo Alberto il 7 febbraio 1848, non risulta affatto l'intendimento presunto, ma che ne risulta uno contrario. D'altra parte, se anche così non fosse, l'argomento potrebbe giustificare soltanto la eccezionale sospensione della legge vigente,

non la costituzione di una legge nuova, ciò che di solito produce il decreto-legge.

A sostegno della stessa opinione, si è detto che i decreti-legge costituiscono una semplice anticipazione dell'atto legislativo con valore provvisorio, condizionata alla ratifica parlamentare. Ma si è osservato in contrario che, anche così concepito, il decreto-legge importerebbe pur sempre una sospensione della legge vigente prima della sua emanazione, sospensione vietata dall'articolo 6 dello Statuto. Inoltre, anche il concetto di legge condizionale è apparso contrario allo Statuto, il quale non ne ammette la nozione; ad ogni modo non potrebbe un decreto-legge, sotto questo profilo, legittimamente costituire, abrogare o modificare leggi e creare persino giurisdizioni speciali, come in pratica è largamente avvenuto.

Si è inteso per altra via di ricondurre i decreti-legge allo Statuto con l'affermare che, nel caso d'urgenza, il Gabinetto assume la rappresentanza del Parlamento, del quale è una emanazione. Ma si è obbiettato: che il Gabinetto è solo indirettamente una emanazione del Parlamento, anche nell'attuale regime, e che dallo Statuto non si può derivare, anzi resta escluso qualsiasi mandato espresso o tacito, di assunzione straordinaria di facoltà legislativa da parte del Governo.

D'altra parte, male si attaglierebbe, poi, ai rapporti fra potere legislativo e potere esecutivo, nella materia concreta, la figura giuridica della gestione degli affari altrui. Nè infine si è ravvisata fondata la concezione per la quale il decreto-legge è da considerare come un atto legislativo, secondo lo spirito dello Statuto, per la ragione che il Re, quando approva un decreto-legge, esplica la sua potestà di parte del potere legislativo, e non già di Capo del potere esecutivo. Invero, la forma dell'atto e la dichiarazione, in esso contenuta, della presentazione al Parlamento per la conversione in legge, escluderebbero la intenzione Regia di sanzionare una legge e

dimostrerebbero quella, diversa, di emanare un ordine come capo del potere esecutivo.

Ritenuti sterili i tentativi di fondare su testi positivi di legge la facoltà governativa di emanare decreti-legge, si suole in generale ammettere che i decreti-legge escono dalla cerchia delle particolari attribuzioni costituzionali del Governo, però essi trovano, in fatto, la loro giustificazione nella necessità, la quale diventa suprema ragione di agire per il Governo nell'interêsse dello Stato. E codesta concezione è stata autorevolmente integrata da un'altra costruzione giuridica (1): l'*opinio iuris atque necessitatis*, con cui la coscienza giuridica dei popoli accompagna questi atti di legislazione straordinaria del potere esecutivo, ha creato una norma costituzionale, non scritta, che attribuisce al Governo la facoltà di emanare gli atti stessi, al di fuori dei termini della legislazione vigente, con forza di legge. Tale norma ha assunto tutti i caratteri di una vera consuetudine, per consenso prestato dal Parlamento, salvo qualche singola ed isolata protesta, per ben sessantacinque anni, per acquiescenza di popolo e per esplicito riconoscimento del potere giudiziario. *Lo stato di necessità e la consuetudine sono pertanto oggi ritenuti dalla dottrina di gran lunga prevalente, sufficiente giustificazione teorica dell'uso dei decreti-legge.*

* * *

La lunga serie dei decreti-legge, emanati dall'inizio della Costituzione del Regno, ha posto alla magistratura la questione dell'applicabilità di codesti atti del Governo.

La prima sentenza che affrontò e risolsè la questione (2)

---

(1) Scialoja, Relazione citata, *Atti parlamentari del Senato del Regno,* Legislatura XXVI, Documento n. 345-A, pagina 25 e seguenti.

(2) Erroneamente si suole citare, come prima sulla materia, la sentenza della Corte di Cassazione di Milano del 7 giugno 1865 *(Giust.*

fu quella della Cassazione di Roma, a Sezioni unite, del 17 novembre 1888 (*Foro ital.*, 1890, I, 8), che riconobbe al potere esecutivo la facoltà di emettere, anche in materia legislativa, decreti Reali, solo però in via d'urgenza e con riserva di presentarli al Parlamento per la conversione in legge: ne ravvisò il fondamento nella invincibile necessità di fatto, che diventa suprema ragione di diritto. Codesta potestà straordinaria del Re non viola lo Statuto, in quanto il potere esecutivo, adducendo la urgenza di provvedere e facendo riserva di presentare il decreto al Parlamento, interpreta la volontà del Parlamento e solo ne anticipa l'azione.

A questa sentenza si richiamò la Corte Suprema con l'altra, pure a Sezioni unite, dell'11 maggio 1896 (*Giur. it.*, 1896, I, 1, 467); e nello stesso senso decise la detta Corte (sezione penale) con la sentenza 29 dicembre 1899 (*Foro it.* 1900, II, 50). Nel caso poi che si tratti di decreti proclamanti lo stato di assedio per ordine pubblico, la Cassazione, in sede penale, li ha ritenuti legittimi, indipendentemente dalla clausola della presentazione al Parlamento (sentenze 19 marzo e 11 luglio 1894 in *Giur. it.* 1894, II, pag. 134 e 249; 22 agosto e 25 agosto 1898, ivi 1898, II, 275, e 276 ed altre sentenze ricordate in Gamberini, *op. cit.* pag. 43, nota 78).

Con la sentenza del 26 febbraio 1916 (*Giur. it.* 1916, II, 359), la Cassazione, in sede penale, proclamò ancora la massima adottata dalle precedenti decisioni e già confermata con la sentenza 9 settembre 1915 (in *Foro it.* 1915, 18), che aveva dichiarato la insindacabilità della necessità e dell'urgenza da parte dell'autorità giudiziaria. Così pure avevano deciso la Sezione di accusa di Venezia (sentenza 22 giugno 1915 in *Riv. Pen.*, vol. 82, pag. 473) e decisero di poi

---

it., 1865, I, 365), la quale invece riguarda, non un decreto-legge, ma il titolo 8° del Regolamento doganale 29 ottobre 1561, n. 304, che stabiliva pene per contravvenzioni non prevedute dalla legge.

il tribunale Supremo di guerra e marina (sentenza 12 giugno 1916 in *Riv. pen.*, vol. 84, 352) e la Corte Suprema a Sezioni unite con la sentenza del 10 giugno 1918 (*Giur. it.* 1918, I, 1, 654) (1), la quale ultima affermò che l'atto emanato in 52 casi d'urgenza e con la clausola della conversione in legge investe solo la responsabilità politica del Governo, il cui giudizio è riservato al Parlamento.

Finchè il Parlamento non si è pronunziato, il decreto-legge deve produrre tutti gli effetti giuridici della legge approvata dai due rami del Parlamento e sanzionata dal Re.

Tuttavia, forse sotto l'influsso di una opinione dottrinale (2), che affermava doversi la validità del decreto-legge ritenere subordinata alla condizione che alla riapertura del Parlamento fosse sciolta in un congruo termine la riserva della sua presentazione per la ratifica, si era delineata nella giurisprudenza la tendenza ad un certo controllo formale sui decreti-legge. La Cassazione di Roma, in sede penale, con sentenza 20 febbraio 1900 (*Giur. It.*, 1900, II, 54), a proposito del decreto-legge 24 giugno 1899, n. 226, ritenne che questo, poichè era stato presentato al Parlamento per la conversione in legge, era un vero e proprio disegno di legge con la sola limitazione che le disposizioni di esso, una volta convertito in legge, avrebbero dovuto andare in vigore il 20 luglio 1899. Ma poichè la sessione era stata chiusa prima della discussione del decreto, il quale non era poi stato ripresentato al Parlamento, il decreto stesso era caduto nel nulla e non poteva più essere applicato. Insieme a codesta sentenza, che inesattamente confondeva un decreto-legge col

---

(1) Nello stesso senso giudicarono pure il Tribunale delle acque di Firenze (sentenza 24 gennaio 1929 in *Foro it.*, n. I, 319), la Corte di appello di Bologna (sentenza 15 dicembre 1921, ivi, II, 90) e la Corte di appello di Milano (sentenza 9 luglio 1922 (*Foro it.*, I, 1908).

(2) MORTARA, *Commentario* cit. vol. I, n. 91 a 93; ORLANDO, *Il diritto pubblico ecc.*, in « Archivio di diritto pubbl. », vol. VI, pagina 27-28; e il MORELLI, *Il Re*, citato, pagina 707 e 708.

progetto di legge presentato al Parlamento per la sua ratifica, è da ricordare l'altra della Corte medesima, a Sezioni unite, del 22 giugno 1909 (*Giur. it.*, 1909, I, 1, 688), che dichiarò la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere se abbia vigore di legge un decreto, dato che ancora non abbia avuto luogo la sua presentazione al Parlamento per la conversione in legge. In concreto, ritenne però essersi verificata la ratifica implicita del decreto in esame.

La tendenza giurisprudenziale si accentuò dipoi maggiormente. Il tribunale di Ferrara, con sentenza 20 ottobre 1921 (*Foro it.*, 1922, III, pag. 30), dichiarò senz'altro che i decreti-legge sono contrari al diritto, e l'autorità giudiziaria deve loro negare l'applicazione; e negò, in tale presupposto, la costituzionalità del decreto-legge 2 ottobre 1921, n. 1321, che censurò di violazione all'articolo 2 del Codice penale. Tale sentenza fu tuttavia riformata dalla Corte di Appello di Bologna, con sentenza 15 dicembre 1921 (*Foro it.*, 1922, II, 90) a sua volta confermata dalla Cassazione di Roma in sede penale (sentenza 27 gennaio 1922 in *Foro it.*, 1922, II, 113), che dichiarò il principio della insindacabilità dei decreti-legge da parte dell'autorità giudiziaria e la costituzionalità di quello impugnato.

Nello stesso tempo, però, la Corte medesima, a Sezioni unite (sentenza 24 gennaio 1922, in *Giur. it.*, 1922, I, 65), affermava che l'autorità giudiziaria può sindacare i decreti-legge e negare applicazione a un decreto se non consti della sua presentazione al Parlamento per la conversione in legge; e può altresì negarla quando l'urgenza di provvedere in forma eccezionale sia esclusa dal fatto che il decreto-legge sia stato sanzionato pochissimi giorni avanti la riconvocazione del Parlamento e pubblicato parecchi giorni dopo la detta convocazione.

Analogamente, la stessa Cassazione a Sezioni unite (sentenza 13 marzo 1922, *Giur. it.*, I, 298) riteneva esclusa l'urgenza in rapporto al decreto-legge 19 novembre 1921, n. 1724,

perchè emanato pochi giorni prima della normale convocazione del Parlamento.

Il pretore urbano di Torino, con sentenza 22 giugno 1922 (*Giur. it.*, 1922, II, 337), negava l'applicazione al decreto-legge 21 aprile 1919, n. 603, affermando che l'autorità giudiziaria ha il dovere di sindacare l'estremo della urgenza, il quale è da riconoscere inesistente quando la materia regolata è tale da escludere, per se stessa, questo estremo: e ha pure il dovere di non dare applicazione a un decreto-legge quando non sia stato presentato al Parlamento per la conversione in legge. La sentenza fu però riformata da altra del tribunale di Torino, in data 19 ottobre 1922 (*Giur. it.*, 1922, II, 369), che affermò il principio della insindacabilità dei decreti-leggi da parte dell'autorità giudiziaria, e la costituzionalità del decreto in questione.

Infine, la Corte di cassazione (Sezione penale), con sentenza 30 dicembre 1922 (*Giur. it.*, 1923, II, 1), dichiarava che il decreto-legge, se pure abbia autorità provvisoria di legge, non possiede i requisiti di questa, nel senso dell'articolo 1 del Codice penale, essendo la sua autorità soggetta a condizione risolutiva. Tale circostanza fa ritenere ineseguibili, in pendenza della condizione, le sanzioni penali stabilite nel decreto, non potendo esse applicarsi se non in esecuzione di una legge formalmente e sostanzialmente perfetta. Era così accolto il principio che la soluzione della questione dell'efficacia del decreto-legge deve differenziarsi a seconda che essa sia esaminata dall'organo della giurisdizione civile o da quello della giurisdizione penale; ed il principio veniva poi riaffermato dalla stessa Cassazione in sede penale con la sentenza 11 giugno 1923 (*Giur. it.*, 1923, II, 290), che dichiarava non potere l'autorità giudiziaria applicare sanzioni penali contenute in un decreto-legge prima che, con l'ottenuta convalidazione del Parlamento e del Re, abbia ottenuto autorità definitiva di legge a norma dell'articolo 3 dello Statuto.

Ma l'antinomia fra i giudicati della Corte suprema circa l'applicabilità immediata dei decreti-legge in materia civile, sempre che ne riconoscesse esistenti i requisiti formali atti a dimostrarne la urgenza, e la inapplicabilità assoluta di essi, in materia penale, fino alla loro conversione in legge — antinomia inconciliabile con l'accolto riconoscimento, in ogni caso. della facoltà da parte del Governo, di assumere eccezionalmente la funzione legislativa — non durò ulteriormente. Anche l'affermazione di un controllo giudiziario sugli elementi formali della urgenza: evidente inesistenza dell'estremo della necessità; prossimità della ripresa di funzionamento del potere esecutivo; non immediatezza dell'esecuzione, non poteva non apparire in contrasto col principio, indiscusso, che solo il Parlamento sia giudice della opportunità, nei singoli casi, dell'assunzione della funzione legislativa da parte del Governo.

E l' indirizzo della giurisprudenza è successivamente mutato per ricondursi alle massime, in precedenza accolte: che la necessità urgente e improrogabile è fonte e giustificazione della staordinaria forma di attività legislativa, esplicantesi con decreti-legge; che i motivi di necessità e di urgenza non possono essere sindacati dall'autorità giudiziaria, ma solo al Parlamento, essendo essi informati a criteri ed apprezzamenti discrezionali di ordine politico; che i decreti-legge hanno forza e carattere di legge fino a che non ne avvenga la revoca o la modifica da parte del Parlamento e l'autorità giudiziaria non può rifiutarsi di applicare le sanzioni penali dirette a reprimere le trasgressioni a disposizioni in essi decreti contenute; che spetta esclusivamente al Governo di scegliere la circostanza e il momento opportuno per la conversione in legge dei decreti che ha emanati e non può l'autorità giudiziaria giudicare entro qual termine debba avvenire la presentazione al Parlamento per la ratifica (sentenze della Cassazione di Roma a Sezioni unite 6 maggio 1924, in *Riv. di dir. pubbl.* 1924, p. 194; delle stesse Sezioni unite 19 luglio 1924, in *Giur. it.*, I, 1, 737; della 1ª Se-

zione nelle date 25 gennaio 1924 in *Foro it.*, II, 129 e 29 marzo 1924 in *Giur. it.*, 1924, I, 1, 813).

Contemporaneamente, anche il Senato del Regno, costituito in Alta Corte di giustizia con sentenza 2 maggio 1924 (*Riv. di dir. pubbl.*, pag. 263), a proposito dei decreti-legge 28 dicembre 1921, n. 1861 e 15 marzo 1923, n. 553, che introdussero e disciplinarono una speciale moratoria, ha respinto l'eccezione di improponibilità dell'azione penale per asserita incostituzionalità dei detti decreti-legge, mostrando di considerare come *jus receptum* la efficacia giuridica dei decreti-legge. E la Corte dei conti a Sezioni unite, con sentenza 25 aprile 1924 (*Giur. it.*, 1924, III, 246), ha a sua volta dichiarato che il decreto-legge ha efficacia giuridica, sia pure provvisoria, sino a che non ne sia negata dal Parlamento la ratifica. Il giudizio sulla necessità ed urgenza di esso sfugge al Sindacato giurisdizionale, importando un apprezzamento politico, il quale è esclusivamente devoluto al Parlamento; e la Corte comunica al Parlamento le avvenute registrazioni con riserva per porlo in grado di controllare l'osservanza dell'obbligo, assunto dal Governo, della presentazione del decreto per la conversione in legge.

La rassegna sopra compiuta mette in luce che alla necessità, storicamente manifestatasi, di un'assunzione straordinaria di poteri legislativi da parte del Governo ha corrisposto e corrisponde non solo un riconoscimento di legittimità ad opera della prevalente dottrina, ma anche, salvo qualche sporadica e temporanea deviazione, il riconoscimento pieno della legalità dell'intervento eccezionale del Governo nella funzione legislativa, da parte dell'autorità giudiziaria, ordinaria e speciale (1).

---

(1) Il Consiglio di Stato, IV Sez., decisione 8 Agosto 1924 (*Giur. It.*, 1925, III, 10) ha dichiarato che le sezioni giurisdizionali non possono sindacare, nè in via principale, nè in via incidentale, la costituzionalità dei decreti-legge, trattandosi di atti del Governo nell'esercizio del potere politico. Nello stesso senso, la medesima sezione, con decisione 18 maggio 1895 (*Giur. It.*, 1895, III, 289-290).

La ininterrotta e copiosa serie di decreti-legge, emanati dal Governo e quasi costantemente ratificati senza opposizione dal Parlamento, ha indotto anche il Senato a ritenere per mezzo dell'Ufficio centrale, interprete il relatore di esso e discordante solo qualche voce, che addirittura una consuetudine legittimatrice accennano anche non poche delle sentenze dell'autorità giudiziaria ordinaria, di sopra richiamate. Durante le discussioni avvenute nel Senato sul citato disegno d'iniziativa senatoria circa la conversione in legge dei decreti-legge (Doc. n. 245 della Legislatura XXVI), fu ricordato da un oratore dissenziente, che il Ministero rimasto al potere dal 1920 al 1921 aveva fatto pochissimo uso dei decreti-legge, dichiarando di volerne limitare la emanazione a tre sole ipotesi determinate. Però quello stesso Ministero riconosceva di non poter prescindere da un uso, sia pure così limitato, dell'assunzione straordinaria di funzioni legislative; e le dichiarazioni fatte dal presidente di quel Gabinetto erano accolte con plauso, quasi a consacrare il riconoscimento dei giusti limiti entro i quali l'uso poteva essere legittimamente consentito. Quel medesimo presidente affermava anzi che si proponeva di esaminare se non fosse il caso di provvidenze legislative che stabiliscano qualche autorità che possa dichiarare che quel tale atto del potere esecutivo non è legittimo perchè ha invaso il campo del potere legislativo.

Invocazioni ad una disciplina giuridica della materia dei decreti-legge sono anche state fatte dalla voce autorevole del supremo rappresentante il pubblico Ministero presso la Corte di Cassazione, nel suo discorso inaugurale dell'anno giudiziario in corso, per la più precisa ed esauriente esplicazione della funzione giudiziaria; ed una disciplina è altresì necessaria nell'interesse dei cittadini, ai quali è necessario sapere con sicurezza quale sia la legge, al di fuori e al disopra delle possibili fluttuazioni della giurisprudenza.

Oltre che a corrispondere a codeste varie esigenze, l'iniziativa che il Governo oggi assume per regolare la materia

dei decreti-legge varrà anche a ricondurre nei giusti confini la comprensione dei rispettivi rapporti fra potere esecutivo e potere legislativo, rivendicando a questo il doveroso rispetto delle proprie prerogative da possibili invadenze, non imperiosamente richieste dalle superiori necessità di tutela della vita della società e dello Stato.

* * *

L'articolo 4 del disegno di legge non fa, in sostanza, che codificare l'insegnamento della prevalente dottrina e della giurisprudenza, facendo tesoro dei principi consacrati nel disegno di legge approvato dal Senato del Regno, che in gran parte accoglie e fa propri.

Si stabilisce pertanto, anzitutto, che il Governo del Re ha facoltà di emanare norme aventi forza di legge « quando urgenti necessità di difesa dello Stato, di tutela dell'ordine pubblico, della sanità pubblica, della pubblica finanza o della pubblica economia lo richiedano ». Circa il controllo sulla esistenza della necessità e della urgenza il disegno di legge segue l'insegnamento della Corte suprema, stabilendo che il giudizio sulla esistenza di tali requisiti non è soggetto ad altro controllo, che a quello politico del Parlamento.

Ma l'esercizio di tale eccezionale facoltà, giustificato solo da necessità urgente, deve essere circondato da garanzie atte ad assicurare pienamente il controllo del Parlamento. Si stabilisce pertanto, nel primo capoverso dell'articolo 4, che il decreto-legge debba essere accompagnato dalla clausola della conversione in legge ed essere effettivamente presentato ad una delle due Camere, per la conversione, non oltre la terza seduta dopo la sua pubblicazione. Tale precetto è accompagnato dalla grave e perentoria sanzione della *decadenza*. Il decreto legge non presentato per la conversione nei termini stabiliti dall'articolo 4 *non ha vigore*. E per rendere possibile alla magistratura l'applicazione della sanzione, di-

sconoscendo valore giuridico al decreto-legge irregolare, l'articolo 4 stabilisce l'obbligo della pubblicità della presentazione. I decreti-legge, di cui non risulti, dalla *Gazzetta Ufficiale,* la presentazione al Parlamento, non hanno effetto e qualunque magistrato deve negare ad essi osservanza.

Il terzo comma dell'articolo 4 mira a garantire che il disegno di legge per la conversione, una volta presentato, faccia la propria strada automaticamente, senza bisogno di alcun atto o alcuna ingerenza del potere esecutivo. Si prescrive, pertanto, che, in caso di chiusura della Sessione, all'apertura della nuova Sessione, il disegno di legge per la conversione si ritiene ripresentato davanti alla Camera, presso cui era pendente per l'esame e che, una volta approvato da una delle due Camere, la sua presentazione all'altra avvenga automaticamente mediante trasmissione fatta dalla presidenza.

Queste norme hanno un grande valore: esse assicurano che ogni decreto-legge sarà sottoposto all'esame del Parlamento, e che l'esame sarà, in ogni modo, compiuto, indipendentemente dalla volontà del Governo e dalle vicende parlamentari.

La disposizione del terzo comma accresce quindi pratica efficacia alla norma contenuta nel quarto comma, il quale stabilisce, che se una delle due Camere rifiuti la conversione, da questo momento il decreto-legge cessa di aver vigore. E per rendere efficace e facilmente applicabile tale règola si prescrive che il rigetto debba essere pubblicato, a cura del presidente dell'Assemblea, nella *Gazzetta Ufficiale,* e che gli effetti del rifiuto si producano dal giorno della pubblicazione.

Infine l'ultimo comma dell'articolo 4 commina la decadenza del decreto, qualunque siano state le vicende del disegno di legge per la conversione, se entro un dato termine, fissato in due anni, la conversione non sia effettivamente avvenuta; la decadenza ha luogo con effetto dalla scadenza del biennio.

Come si vede, il sistema adottato dal disegno di legge, stabilendo da un canto la cessazione dell'efficacia del decreto, quando la sua conversione venga respinta o non abbia luogo nel termine di legge, ma dando, dall'altro, ad esso una *validità provvisoria* fino al giorno del rigetto o alla scadenza del termine biennale, contempera le esigenze del controllo parlamentare con il soddisfacimento di quelle *urgenti necessità* di Stato, che ne sono il presupposto e la giustificazione.

Onorevoli colleghi! Il presente disegno di legge, mantenendosi rigidamente nella linea tracciata dallo Statuto del Regno e dalle consuetudini di diritto pubblico riconosciute ed universalmente accettate, disciplina un'ardua materia, portando la certezza e la chiarezza dove era fin'oggi il dubbio e l'oscurità soddisfa le esigenze fondamentali dell'opera di Governo, quali sono richieste dalle nuove condizioni sociali e politiche del popolo italiano, e restituisce al Parlamento il pieno esercizio della funzione legislativa, nel campo che le è proprio ed essenziale, sfrondandola di tutto ciò che era superfluo o accessorio, e che ne aveva reso l'adempimento praticamente impossibile.

Sulla Facoltà del Governo di Emanare Norme Giuridiche.

DISCORSO ALLA CAMERA DEI DEPUTATI (*)

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto.* Onorevoli colleghi! Questo disegno di legge sulla facoltà del Governo di emanare norme giuridiche fu detto da taluno eminentemente fascista. Intendiamoci su ciò. Fascista è questo disegno di legge solo nel senso che pone l'ordine in una materia oggi assolutamente caotica, non nel senso che esso miri a diminuire i poteri oggi spettanti al Parlamento, per aumentare quelli del potere esecutivo.

In realtà il presente disegno di legge non vuol tanto innovare quanto sistemare, non tanto aumentare quanto disciplinare le facoltà del potere esecutivo, e disciplinare significa necessariamente limitare. Si tratta in sostanza, mi si passi la brutta parola, di un provvedimento normalizzatore.

Che cosa era infatti accaduto in questo campo delle facoltà legislative del potere esecutivo e del Parlamento? Come giustamente ha osservato l'onorevole Leicht, lo stato di fatto attualmente esistente si è determinato nell'ultimo decennio, e, per rendersene conto, vano sarebbe voler risalire al periodo

---

(*) Pronunciato nella 2ª tornata del 20 giugno 1925.

antecedente al 1914. Ma un decennio e più di pratica costituzionale ha già di per sè un rilevante valore giuridico, perchè in materia di diritto pubblico lo stato di fatto si trasforma presto fatalmente in stato di di diritto.

E lo stato di fatto oggi in Italia è questo, che l'esercizio del potere legislativo da parte del Governo è, si può dire, divenuto la regola, per un complesso di ragioni che esaminerò fra poco.

Che il Governo possa esercitare il potere legislativo, possa cioè emanare norme giuridiche, non vi è dubbio. Ciò accade in tutti i regimi e in tutti gli Stati del mondo, anche in quelli nei quali il principio della divisione dei poteri è più rigorosamente osservato.

Il principio della divisione dei poteri infatti è certo fondamentale nello Stato moderno, ma non è e non potrebbe essere, per evidenti ragioni logiche e pratiche, assoluto. Come ho osservato nella mia relazione, accade in ogni Stato che funzioni legislative siano esercitate da organi non legislativi e precisamente dal potere esecutivo, come accade che funzioni non legislative, cioè amministrative e giudiziarie, siano esercitate da organi legislativi. Da queste necessarie interferenze fra i vari poteri dello Stato deriva quella distinzione tra leggi in senso formale, cioè leggi del Parlamento, e leggi in senso materiale, cioè norme giuridiche emanate dal potere esecutivo, che non è, onorevole Graziadei, invenzione mia, ma che è dottrina fondamentale del diritto pubblico, esposta in tutti i trattati di diritto amministrativo e di diritto costituzionale, e sulla quale esiste tutta una letteratura, a cominciare dalla monografia dello Jellinek, fino agli scritti di eminenti giuristi nostri, come il collega onorevole Codacci Pisanelli, il quale ha, già molti anni fa, dottamente illustrato la distinzione.

Il principio pertanto della emanazione di norme giuridiche da parte del potere esecutivo è fuori di discussione. Il problema è tutto di forme e di limiti. Oggi questi limiti sono

in Italia assai larghi, e ciò, non per capriccio di uomini, e neppure per libidine reazionaria di Governi, ma per la pressione delle necessità pratiche. Tanto è ciò vero che tutti i Governi hanno fatto uso e qualche volta abuso dei decreti-leggi. Tutti sanno che durante l'anno di Governo dell'onorevole Nitti leggi gravissime furono promulgate per decreto reale.

Ed è naturale che ciò sia avvenuto, perchè nell'ultimo ventennio specialmente si era verificato in Italia questo fenomeno che, mentre da un canto aumentava l'attività dello Stato, dall'altro cresceva il campo delle materie vincolate all'approvazione legislativa.

La naturale evoluzione dello Stato moderno, fenomeno comune a tutti i popoli, ha condotto negli ultimi cinquant'anni ad un continuo accrescimento delle funzioni, e quindi dell'attività dello Stato. In Italia questo fenomeno si è accentuato anche per il rapido sviluppo economico, demografico e politico della Nazione italiana.

Tutte le necessità adunque della vita dello Stato e del popolo italiano avrebbero dovuto condurre logicamente ad un ampliamento dei poteri del Governo, perchè non bisogna dimenticarlo, il Governo è il potere permanente, continuativo dello Stato, mentre il potere legislativo non agisce che ad intervalli. L'aumento dell'attività dello Stato non poteva pertanto non produrre un aumento dell'attività del Governo, cioè del potere sempre presente e sempre operante.

Invece è accaduto precisamente l'opposto. Per un cumulo di circostanze, nell'ultimo ventennio, le facoltà del Governo si sono venute man mano restringendo. E così, mentre nei primi decenni dopo la costituzione del Regno d'Italia, quando le funzioni dello Stato erano più limitate e il paese era più piccolo e il popolo economicamente meno sviluppato, i poteri del Governo erano sufficientemente ampi, quando l'attività dello Stato si moltiplicò, e la popolazione crebbe, e una profonda trasformazione nella vita economica del popolo italiano si determinò con l'avvento dell'industrialismo, il Governo vide limi-

tare i suoi poteri. Così, ad esempio, tutto il campo della organizzazione del'amministrazione pubblica, che nei primi 50 anni di applicazione dello Statuto era di competenza del potere esecutivo, divenne, a partire dai primi anni del secolo presente, materia di legge. Io non discuto le ragioni per cui ciò accadde: erano certamente gravi. Si volle sottrarre alle facoltà del potere esecutivo una materia, che era indubbiamente fonte di spese, e circondare la sua disciplina giuridica delle maggiori garanzie, che si pensava derivassero dalle maggiori lentezze e formalità della elaborazione legislativa.

Intervenne a questo punto la guerra, da cui derivò una situazione molto più complicata. È noto che durante la guerra furono numerosissimi i decreti legislativi emanati dal Governo in virtù delle facoltà ad esso deferite con la legge del 1915, e che, accanto ai decreti legislativi, furono emanati anche largamente i decreti-legge. E l'uso dei decreti-legge, anzichè diminuire, andò crescendo nel periodo del dopo-guerra. Avvenne così che, per la facilità di emanare decreti aventi forza di legge, moltissime materie, che in sè avevano scolpito più il carattere regolamentare che il carattere legislativo, divennero materia di legge. Il solo fatto in verità che una materia era stata una volta regolata per decreto legislativo o per decreto-legge, la rendeva definitivamente materia di legge.

Siamo perciò oggi giunti ad un punto che richiede immediati provvedimenti. Materie di importanza futile e risibile non possono essere regolate che per legge sol perchè furono una volta oggetto di un provvedimento legislativo. Già l'onorevole Scialoja, nell' altro ramo del Parlamento, ricordava il caso del decreto-legge fatto per mutare il titolo al capo banda della Regia marina. L'onorevole Gatti, diligente e dotto relatore di questo disegno di legge, ha citato il caso del decreto-legge fatto per mutare il nome della Nave-Asilo pei marinaretti. Oggi stesso nell'ordine del giorno della seduta antimeridiana era iscritta la conversione in legge di un Regio decreto 11 settembre 1924 concernente il trattamento economico

dell' impiegato d'ordine dell' Istituto nazionale per l'educazione ed istruzione degli orfani dei maestri elementari!

La conseguenza di tale situazione è l' impossibilità pratica del Parlamento di occuparsi di questa congerie di provvedimenti senza i quali la macchina amministrativa non potrebbe funzionare. Di qui la necessità dei decreti-legge, il cui numero andrà fatalmente sempre crescendo, perchè ogni decreto-legge partorisce altri decreti-legge.

Io posso citare la mia personale esperienza. Ho assunto il portafoglio della giustizia col proposito di fare meno decreti-legge che fosse possibile, ma mi sono qualche volta trovato nella necessità di promuoverne, perchè il campo della legge è ormai così smisuratamente cresciuto, che senza legiferare non si fa oggi neppure la più ordinaria delle amministrazioni.

Nè si deve dimenticare che viviamo in un periodo di grande instabilità nelle condizioni economiche e sociali e di rapide trasformazioni, che richiedono frequenti mutamenti legislativi, ciò che contribuisce a moltiplicare l'uso dei decreti-legge.

Si è creata adunque, per un complesso di circostanze superiori alla volontà degli uomini, una situazione tale che, se non provvedessimo a rimettere finalmente ordine in questa materia, si perpetuerebbero e si aggraverebbero inconvenienti, da cui riceve danno, non già l'autorità del Governo, ma precisamente l'autorità del Parlamento.

Oggi per il riconoscimento, che la giurisprudenza dà ai decreti-legge e per l' acquiescenza del Parlamento che regolarmente li convalida, non vi è praticamente limite alla facoltà del Governo di legiferare. E siccome, in materia costituzionale, i precedenti e le consuetudini hanno fondamentale importanza, continuando la pratica che oggi senza contrasto viene seguita, si opererà tra non molti anni una profonda trasformazione costituzionale, molto più profonda di quella che opererebbe il disegno di legge, quando venisse approvato; il Parlamento si trasformerà automaticamente in una Camera di registrazione.

Ora noi, al contrario dei bolscevichi, crediamo all'utilità del principio della divisione dei poteri, del quale non si può fare a meno in uno Stato bene ordinato. Non crediamo, come i bigotti del diritto costituzionale, che si tratti di un principio assoluto e senza eccezioni, ma crediamo che, come in tutti i campi di attività, anche in quello del funzionamento dello Stato, il principio della divisione del lavoro e della specificazione delle funzioni non possa abbandonarsi. Ed è appunto per questo, per impedire cioè che il principio della divisione dei poteri venga nella pratica definitivamente sommerso, che noi abbiamo presentato questo disegno di legge.

Ecco dunque che, per una volta tanto, siamo noi le vestali del diritto costituzionale, siamo noi i custodi dello Statuto e gli assertori dei principî fondamentali del nostro diritto pubblico.

L'onorevole Giovannini ha fatto il processo alle intenzioni ed ha detto che questo disegno di legge, venendo da noi, non può essere che reazionario. Abbandono al giudizio della Camera un simile modo di ragionare. Le nostre intenzioni sono quelle, che risultano dal disegno di legge e dalla relazione ministeriale. Noi intendiamo disciplinare una materia oggi caotica e stabilire un limite dove oggi è l'arbitrio.

Ed è appunto perchè noi vogliamo risolvere radicalmente il problema, e non già fare affermazioni teoriche, che sarebbero superate dalle necessità e dai fatti, che siamo andati alle radici del male, ed abbiamo affrontato il problema in pieno, disciplinando tutta la materia delle facoltà legislative del Governo.

In questo il nostro disegno di legge differisce dal progetto Scialoja, il quale si limitava a disciplinare i decreti-legge, senza eliminare la causa fondamentale dell'abuso dei decreti-legge, il passaggio cioè di gran parte della materia regolamentare alla materia legislativa e l'allargamento esagerato di questa. Nessuno più di me, che mi professo spiritualmente suo

discepolo, nutre riverenza per il senatore Scialoja, maestro veramente insigne del diritto, nessuno più di me apprezza il significato ed il valore del suo disegno di legge, che pose per il primo il problema. Ma ciò non significa che il progetto Scialoja non sia capace di ulteriori perfezionamenti. È naturale che chi viene dopo riesca, sia pur con minore ingegno e con minor dottrina, a migliorare ciò che fu fatto prima di lui.

Bisogna poi considerare il momento in cui il disegno di legge Scialoja fu elaborato, momento di pieno dominio delle correnti demagogiche, durante le quali ci volle un coraggio, che deve ammirarsi, per formulare e presentare al Parlamento una proposta di provvedimenti legislativi, nei quali era apertamente riconosciuta la necessità dei decreti-legge e se ne disciplinava giuridicamente l'uso.

È naturale che oggi, mutati i tempi, sia possibile una considerazione più ampia e totale del problema.

Perciò con l'attuale disegno di legge il Governo affronta integralmente la questione e, volendo effettivamente restringere l'uso dei decreti-legge, propone anzitutto di delimitare il campo della materia legislativa, cioè il campo della competenza del Parlamento, da quello che è invece il campo della competenza del potere esecutivo.

Di qui l'articolo primo del disegno di legge, che disciplina la facoltà regolamentare del Governo, e ciò nella maniera più ortodossa e più rigidamente costituzionale. In questo articolo infatti si riconosce al Governo la facoltà di emanare per Regio decreto i regolamenti necessari per eseguire le leggi, quelli che disciplinano le facoltà già spettanti al potere esecutivo in virtù delle leggi esistenti, e infine i regolamenti diretti a ordinare gli uffici dell'Amministrazione pubblica e il personale ad essi addetto.

Come si vede, l'articolo 1° si riferisce alla tripartizione dei regolamenti ben nota nella scienza del diritto pubblico, riconoscendo la triplice categoria dei regolamenti di esecu-

zione, dei regolamenti indipendenti e dei regolamenti di organizzazione. Non si tratta nè di cose, nè di nomi nuovi.

Anche la terminologia è infatti quella corrente nella scienza del diritto pubblico.

Ed in verità non si può dubitare che il potere esecutivo abbia facoltà di emanare norme giuridiche per disciplinare l'esecuzione delle leggi: l'articolo 6 dello Statuto riconosce in modo esplicito questa facoltà; come non si può dubitare che il Governo possa, con regolamento, disciplinare, cioè autolimitare i poteri, che gli spettano in virtù della legislazione vigente; come infine è certo che, deferita al potere esecutivo la cura dell'Amministrazione dello Stato, non gli si può disconoscere il diritto di organizzare gli uffici e il personale di questa Amministrazione.

Non credo che il riconoscimento della facoltà di fare regolamenti esecutivi ed indipendenti possa sollevare obiezioni. Ma non può sollevarne neppure il riconoscimento della facoltà di emanare regolamenti di organizzazione, questo diritto essendo stato ammesso senza contrasti nei primi cinquanta anni dell'applicazione dello Statuto.

Gli organici, ad esempio, furono sempre fatti per decreto reale fino alla legge 11 luglio 1904, e così pure lo stato degli impiegati prima della legge del 1908 non costituiva materia di legge, ma di regolamento, perchè in questo campo non esistevano che le due leggi del 1862 e del 1863 sul divieto del cumulo degli stipendi, e sulle aspettative e sui congedi.

Le ragioni che fecero passare tutta la materia dell'organizzazione dell'Amministrazione dal campo del regolamento a quello della legge furono sopratutto ragioni contingenti di indole finanziaria: si volle porre un freno all'aumento delle spese, vincolando le modificazioni degli organici alla più lunga e complicata procedura parlamentare.

Ma negli ultimi tempi si è visto che il freno è divenuto illusorio, sia perchè l'uso dei decreti-legge in questo campo, che è poi sottratto completamente al controllo dell'autorità

giudiziaria, è stato larghissimo, sia anche per la trasformazione dello spirito del Parlamento.

Nella teoria costituzionale il Parlamento ha rappresentato per lunghi secoli un freno efficace alle spese; ma, introdotto il suffragio universale, le cose sono profondamente mutate; nel Parlamento non ebbero più peso esclusivo le classi abbienti, naturalmente interessate alla limitazione delle spese, ma le grandi masse, assai meno sensibili alla necessità di una rigida finanza.

Oggi è il Governo il freno più naturale e più efficace all'aumento delle spese.

DE STEFANI, *ministro delle finanze*. Precisamente!

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. E perciò nello stesso diritto parlamentare inglese si è dovuta introdurre una norma, per cui l'iniziativa delle spese è riservata esclusivamente al Governo.

In conclusione, le ragioni essenziali, che giustificano il passaggio dell'ordinamento amministrativo dalla competenza del Governo a quella del Parlamento, oggi non hanno più ragioni d'essere. Siamo dunque ancora nella linea della più ortodossa pratica costituzionale.

Disciplinata in tal modo la facoltà regolamentare del Governo, si è sgombrato il campo propriamente legislativo da una quantità di materie di secondaria importanza, che oggi l'ingombrano e che rendono praticamente impossibile l'esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento. Rimangono pertanto riservate all'approvazione del Parlamento le materie essenziali, sia quelle attinenti all'ordinamento degli organi fondamentali dello Stato, Magistratura, Consiglio di Stato, Corte dei conti, e dei grandi enti di interesse politico, come i comuni, le provincie, le istituzioni pubbliche di beneficenza, le Università, sia quelle attinenti ai diritti soggettivi privati e pubblici dell'individuo, sia infine tutta la materia dei bilanci, delle pubbliche spese e delle imposte. Materia già di per sè vastissima e qualitativa-

mente di importanza decisiva, per la quale si afferma la competenza esclusiva del Parlamento. È chiaro. Il disegno di legge sotto questo punto di vista mira a restituire al Parlamento facoltà che esso aveva in pratica in gran parte perduto.

Rimane il problema dei decreti-legge propriamente detti, cioè della facoltà del Governo, in casi straordinari ed eccezionali, di esercitare il potere legislativo anche nel campo riservato al Parlamento.

Una tale eventualità non si può escludere, per quanto limitata a casi eccezionali, in cui l'urgenza del provvedere renda impossibile o difficile ricorrere alla ordinaria procedura parlamentare.

Oggi la necessità di ricorrere al decreto-legge per ogni più futile questione crea una abitudine mentale negli organi dell' Amministrazione, che conduce fatalmente allo abuso. Quando ad ogni stormir di fronda occorre fare un decreto-legge, è naturale che la burocrazia prenda la mano al Governo e richieda decreti-legge ad ogni istante.

Riservato invece l'uso del decrto-legge alle sole materie essenziali e ai soli casi straordinari, in cui non sia possibile provvedere altrimenti, i decreti-legge saranno emanati raramente e con molta ponderazione. Si avrà così il vantaggio di un esame profondo ed accurato ogni qual volta dovrà ricorrersi a questo mezzo eccezionale di legiferare, che implicherà necessariamente l'assunzione di una grave responsabilità politica da parte del Governo.

Che, in via straordinaria, possa sorgere talvolta, anche nel campo riservato di regola al Parlamento, la necessità di provvedere di urgenza mediante decreto-legge, non si può negare; è nell'obbiettiva natura delle cose. Il fatto che, anche sotto l' impero delle Costituzioni emanate nella prima metà del secolo decimonono e ispirate ai principî della più rigida separazione dei poteri, si sia dovuto in tutti i paesi ricorrere all'uso dei decreti-legge, non è senza significato.

La realtà vince sempre sui principî astratti. Egli è che

il potere esecutivo, potere permanente e continuativo dello Stato, non può rifiutarsi di provvedere a certe supreme necessità che nella vita dello Stato si manifestano. Vi sono circostanze nelle quali la legislazione normale, appunto per la sua natura, non può essere applicata. Vi è in sostanza come una condizione risolutiva, o se si vuol meglio, sospensiva tacita in tutta la legislazione normale, cioè che non si verifichino circostanze straordinarie nelle quali la legislazione normale non si possa più applicare, e vi sia tempo per provvedere in via legislativa alle nuove esigenze sopravvenute.

Allorchè questa condizione si verifica, la legislazione normale vien meno e sorge di necessità la facoltà del Governo di provvedere.

Tale il caso di una grande calamità pubblica, di un pericolo di guerra, di gravi disordini interni o di altri profondi turbamenti della vita del Paese. La legislazione normale per questi casi straordinari non è fatta; entra in campo di necessità il potere del Governo. Siamo dunque, più che nell'ipotesi di una assunzione da parte del Governo di facoltà spettanti ad altri poteri dello Stato, in quella della naturale esplicazione di una delle funzioni fondamentali del Governo: provvedere alla continuità della vita dello Stato e della Nazione.

Il disegno di legge approvato dal Senato in molti punti coincide con la disposizione dell'articolo 4 del disegno di legge ministeriale, divenuto l'articolo 3 nel testo della Commissione. Coincide nel concetto della provvisorietà del valore dei decreti-legge; nel concetto dell'obbligo della presentazione al Parlamento sotto pena di decadenza; nel concetto dell'obbligo della convalidazione entro un certo termine pure sotto pena di decadenza.

Io ritengo che tecnicamente il presente disegno di legge sia migliore, perchè, mentre sancisce queste norme fondamentali le perfeziona stabilendo tutto un sistema di pubblicità, per cui l'autorità giudiziaria è messa in condizione di esercitare efficacemente il controllo che le spetta, e perchè assicura, dopo la

presentazione ad una delle due Camere del disegno di legge per la conversione, il più rapido ed autonomo decorso della procedura parlamentare. Anche nei punti in cui il mio disegno di legge differisce da quello approvato dal Senato, oso dire che esso presenta dal punto di vista tecnico non trascurabili vantaggi. Così per quello che riguarda la separazione del giudizio sul merito del provvedimento, che in pratica sarebbe di difficilissima, se non impossibile attuazione. Così anche per quello che concerne l'efficacia degli effetti giuridici prodotti dal decreto legge *medio tempore*, cioè nel periodo che intercorre tra l'emanazione del decreto-legge e la sua convalida o la sua reiezione. Il disegno di legge approvato dal Senato lasciava piuttosto nell'ombra la questione; il presente disegno di legge risolve il problema, e stabilisce che i diritti quesiti legittimamente in base al decreto legge restano salvi e che la decadenza o la modificazione del decreto operano non già *ex tunc*, ma *ex nunc*.

E taccio della norma con cui è esplicitamente stabilito che l'autorità giudiziaria non è competente a esercitare il controllo di legalità sull'esistenza dei requisiti necessari per l'emanazione del decreto-legge, e che riserva il controllo sull'uso di questa podestà eccezionale del Governo all'insindacabile giudizio politico del Parlamento. Così è oggi e così deve essere, e la norma chiaramente inserita nella legge eliminerà gli ultimi dubbi, che ancora possano esistere in materia.

Queste le linee fondamentali del disegno di legge. Per l'illustrazione più particolareggiata delle singole norme rinvio alla mia relazione e a quella, così dotta ed esauriente, dell'onorevole Gatti.

Onorevoli colleghi, l'onorevole Graziadei per giustificare la sua opposizione al progetto ha invocato i principî della democrazia; ma si è affrettato subito dopo ad aggiungere che egli respinge uno dei principî che la democrazia pone

a fondamento della costituzione dello Stato, cioè il principio della separazione dei poteri, perchè tale principio è estraneo alla costituzione dello Stato russo. È evidente il pensiero dell'onorevole Graziadei. Egli approva la democrazia per uso dei propri avversari, e la nega per uso proprio.

MAFFI. No, è un'altra cosa.

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Noi invece, che non siamo democratici, accettiamo il principio della separazione dei poteri, il quale non è un principio democratico, è un principio di sviluppo dello Stato. Lo Stato come ogni organismo, man mano che si sviluppa e si perfeziona, si determina nei suoi organi e si specifica. La specificazione, che è legge generale del progresso di tutti gli organismi, è anche legge del progresso dello Stato. Nello stato primitivo i poteri erano confusi e conglobati in uno solo; questo spiega perchè nello Stato bolscevico vi sia questa stessa confusione dei poteri; il bolscevismo non è che il ritorno all'organizzazione primitiva della società e dello Stato (*Interruzioni del deputato Maffi*).

Nello Stato moderno la specificazione dei poteri è la regola, ma tale specificazione non deve essere interpretata come una separazione assoluta e meccanica. Si tratta sempre di organi di uno stesso organismo e di parti di un unico complesso.

Il principio della divisione dei poteri è dunque principio di specificazione di organi e di funzioni, in sostanza di divisione del lavoro, ma è anche, per ciò stesso, principio di coordinazione, perchè superiore ancora al principio della specificazione è quello dell'unità e della organicità dello Stato.

Noi non possiamo pensare che ciascuno dei tre poteri dello Stato, quello esecutivo, quello legislativo e quello giudiziario, viva chiuso nella sua casella, ignorando gli altri ed essnedo da essi ignorato. Tutti e tre questi poteri non sono che organi di uno stesso organismo. È lo Stato, nella sua indi-

struttibile unità organica, che ora si mostra come potere legislativo, ora come potere esecutivo, ora come potere giudiziario ma resta uno nella sua essenza.

Che, se, in tale coesistenza del principio della specificazione e del principio dell'unità, si vuole assegnare, a ciascuno dei tre poteri il posto che gli spetta, nella formazione e nella evoluzione dello Stato, non si può disconoscere la parte preminente e decisiva che spetta al potere esecutivo. Il potere giudiziario e il potere legislativo sono sorti dalla specificazione di singole funzioni dello Stato. Il potere esecutivo è restato il depositario e l'organo di tutte le funzioni dello Stato genericamente considerate. In altri termini, il potere legislativo e quello giudiziario hanno funzioni determinate e specifiche; il potere esecutivo al contrario ha funzioni indeterminate e generiche. Donde la maggiore ampiezza della sua azione, e quindi il suo carattere di organo permanente, sempre operante e sempre vigilante.

Il presente disegno di legge, pertanto, mentre rende omaggio al principio della separazione dei poteri, cioè della specificazione delle funzioni dello Stato, riconosce altresì il principio dell'unità dello Stato e la posizione che fra i suoi organi spetta al potere esecutivo; esso rappresenta pertanto un reale progresso della legislazione italiana. (*Vivissimi applausi*).

Sulla Facoltà del Potere Esecutivo di Emanare Norme Giuridiche.

DISCORSO AL SENATO DEL REGNO (*)

Onorevoli senatori, dopo quello sulle associazioni segrete, questo è il secondo disegno di legge della nuova legislazione fascista che il Senato è chiamato ad esaminare. E aggiungo subito che, come il primo era una modesta proposta, la quale non usciva dai termini normali di una regolamentazione di polizia delle associazioni, così questo secondo disegno, se pure ha formalmente portata fondamentale e costituzionale, in sostanza, come bene osservava testè l'onorevole relatore dell'Ufficio centrale, senatore Berio, non innova profondamente nella odierna pratica costituzionale. In realtà la pratica dei decreti-legge si è talmente estesa che l'applicazione delle norme oggi sottoposte all'osservazione del Senato servirà a limitare piuttosto che ad ampliare le facoltà che il Governo esercita di fatto.

Ma io debbo dire qualche cosa più. Questo disegno non soltanto non modifica lo stato di fatto attuale, ma non consacra nessuna novità importante neppure dal punto di vista delle nostre tradizioni legislative; ed anche questa osservazione è stata fatta opportunamente dall'onorevole relatore. Il disegno di legge in fondo non fa che restituire al potere esecutivo quello che era di sua spettanza, ritornando così alla pratica costitu-

(*) Pronunziato nella seduta del 14 Dicembre 1925.

zionale italiana dei decenni successivi alla promulgazione dello Statuto. Ma poichè l'onorevole senatore Ciccotti, a proposito di questo disegno di legge, ha voluto fare alcune considerazioni d'ordine più generale intorno a tutte le riforme legislative che noi abbiamo avuto l'onore di sottoporre all'esame del Parlamento, mi consenta il Senato una breve risposta. La quale, forse, esorbiterà in parte dai limiti della materia, a cui si riferisce il presente disegno di legge. Il senatore Ciccotti ha mosso varie censure a questa attività legislativa del Governo; ha detto che il Ministero tende, con le sue proposte di riforma, ad assicurarsi la permanenza al potere; ha aggiunto che noi andiamo in tal modo seminando di errori la legislazione italiana, ed ha affermato ancora di non comprendere questa mania, da cui siamo stati presi, di far leggi, di cui non si sente il bisogno, e quasi solo per soddisfare non so se la vanità o il capriccio degli uomini più rappresentativi del regime, fra cui si sarebbe stabilita una gara di iniziative inutili, se non dannose.

Debbo una breve risposta al senatore Ciccotti su questo punto, perchè la verità è proprio il contrario. Noi non siamo riformisti per progetto, siamo anzi, se mai, per progetto antiriformisti, perchè crediamo poco all'efficacia delle leggi, e molto all'efficacia del costume e delle tradizioni; e perciò, quando si faceva davvero del facile riformismo e ad ogni piè sospinto si parlava di tempi nuovi e di riforme audaci, che avrebbero dovuto cambiare faccia al paese, ci siamo posti risolutamente contro questo andazzo facilone. Ma oggi la necessità di innovazioni profonde della legislazione, all'infuori di qualunque mania riformatrice, s'impone al Governo e al Parlamento. Dobbiamo parlare francamente. Il 28 ottobre 1922 in Italia è avvenuto qualche cosa di molto grave e di molto decisivo per la storia d'Italia; un rivolgimento che noi non esitiamo a chiamare rivoluzione. Le forme costituzionali sono state osservate, il trapasso è avvenuto, per virtù delle nostre istituzioni fondamentali, e per l'innato senso di equilibrio del popolo italiano,

senza scosse, e senza scosse notevoli il rivolgimento si è andato, dopo la crisi del trapasso, realizzando; perchè gl'incidenti che si sono verificati durante l'ultimo triennio, sono trascurabili episodi di fronte alla grandezza del rinnovamento operato nella vita italiana; e come episodi devono essere giudicati da chi ha capacità di discernere l'accessorio dal principale, la cronaca dalla storia. Ma, insomma, la rivoluzione ci fu. Ci fu, cioè, un mutamento di regime, quindi non solo di metodo di governo, ma di mentalità, di spirito politico, di concezione dello Stato.

Nei miei anni giovanili io ho sentito parlare molto di frequente di una rivoluzione che sarebbe avvenuta in Italia il 18 marzo 1876, quando alla vecchia destra subentrò nel governo della cosa pubblica la sinistra. Ed, in verità, quello fu certo un importante rivolgimento che mutò profondamente i metodi di governo, e i cui effetti si sono protratti per molte diecine di anni, poichè il periodo che si aprì il 18 marzo 1876 non finì che il 28 ottobre 1922. Ma non fu una rivoluzione, perchè identica restò la concezione dello Stato e del Governo. Orbene se gli uomini della sinistra che salirono al potere dopo il voto del 18 marzo 1876, sentirono durante parecchi anni, il bisogno di profondamente innovare la legislazione italiana e tutta trasformarla (la costituzione che fin'oggi ci ha retto non era più la costituzione uscita dalla formazione del regno d'Italia, ma quella che uscì dalla rivoluzione del 1876) non si può negare a noi il diritto ed il dovere di fare per lo meno altrettanto, e di modificare la legislazione quanto è necessario per metterla in armonia con il nuovo spirito politico che informa il regime fascista. Noi non siamo nè liberali nè democratici (lo abbiamo detto più volte). E come sarebbe stato strano se agli uomini, che andarono al governo all'avvento della sinistra, si fosse chiesto di governare con i metodi della destra, così sembra a più forte ragione strano a noi che ci si chieda di governare con i metodi e lo spirito e la dottrina del liberalismo e della democrazia.

È infatti logico che ci si rimproveri di non tener bene il nostro posto, ma non è logico chiedere a noi fascisti di governare con mentalità liberale o democratica. Tutto si può pretendere dal governo fascista, salvo che di non essere fascista. E poichè il Governo è fascista, esso deve farsi iniziatore di riforme legislative atte ad adeguare l'ordinamento giuridico italiano alla nuova realtà politica e sociale, atte a creare nelle leggi ciò che già esiste nel costume e nella pratica: lo Stato fascista.

Io so bene che la maggioranza del Senato è perfettamente aderente con il pensiero del Governo. E questa aderenza risale ad epoca non sospetta, cioè agli anni antecedenti all'avvento del fascismo, quando il Senato seppe resistere con fermezza all'andazzo generale dei tempi, anticipando quella che è stata poi la direttiva generale della politica fascista.

A questa maggioranza io non ho nulla da dire, se non ringraziarla della collaborazione che essa dà al governo fascista, e dell'opera compiuta, anche prima dell'avvento del fascismo, a difesa dello Stato e della Nazione. Vi è poi certamente un'altra parte del Senato, in cui è l'on. Ciccotti, che pensa in modo diverso. Noi non possiamo domandare a codesti uomini, le cui opinioni sono rispettabili, ma talmente differenti dalle nostre da non consentire neanche un terreno comune di discussione, che diano la loro adesione alle nostre proposte. Chiediamo però che ci comprendano, e comprendano sopra tutto il momento storico che l'Italia attraversa, i doveri che su noi incombono e le necessità che ci guidano nell'azione di governo e nell'opera legislativa. Già in questa aula un senatore, a cui mi legano ricordi incancellabili di gioventù, l'on. Federico Ricci (che pure non è amico del Governo e anzi non divide nessuna, probabilmente, delle nostre opinioni) ebbe a dire cosa molto opportuna e che fa onore a lui e al Senato, e cioè che egli, pur dissentendo, comprendeva non essere questo il momento di un'opposizione totalitaria e sistematica.

Questo monito del senatore Ricci va a tutti coloro in Italia,

i quali non si limitano a disapprovare, ma si ostinano a non comprendere. Io, mentre ringrazio il senatore Ricci delle sue oneste parole, penso che esse possono essere meditate da quanti, pur discutendo, hanno amor di patria e senso di responsabilità.

In realtà l'intendimento che ha mosso il Governo a proporre tutta questa serie di riforme legislative, è, principalmente, quello di costituire una nuova legalità per rientrare nella legalità.

Noi abbiamo molte volte, troppe volte sentito ripetere che la legislazione vigente provvede a sufficienza alla tutela dello Stato e dell'ordine nazionale, e che occorre soltanto saperla applicare! Onorevoli Senatori, è venuto il tempo di dir francamente che ciò non è vero, perchè la legislazione italiana è frutto di un quarantennio di dominio politico della democrazia, ed è tutta informata alle concezione di uno Stato debole, in piena balia degli individui e dei gruppi. La nostra pratica quotidiana ci ha convinto che governare in Italia con quella legislazione non è possibile se non cedendo ogni giorno alla piazza o violando la legge. Ed è questo appunto che facevano molti dei governi che ci hanno preceduto: essi nei momenti più gravi, quando dovevano provvedere a certe supreme necessità della vita dello Stato che s'impongono a tutti, violavano la legge, esponendosi così alle critiche meritate dei loro avversari. Noi invece vogliamo governare con la legge, nella legge, e perciò vogliamo che questa sia sufficiente e risponda allo scopo.

Dopo queste osservazioni preliminari di indole generale, che contengono altresì una doverosa risposta alle critiche del senatore Ciccotti, vengo all'esame del disegno di legge che oggi dobbiamo discutere.

Il concetto generale che lo ispira è appunto questo: fare una legge che permetta di governare nella legge. La necessità di una riforma in tale materia è stata sentita, prima che da altri appunto dal Senato, e in epoca di onnipotenza parlamentare, in cui era molto difficile — debbo dirlo ad onore di que-

sta alta Assemblea — discutere un tema che toccava così da vicino le prerogative del Parlamento.

È dunque in Senato che è sorta l'iniziativa, e dal Senato più di recente sono partiti moniti giustissimi al Governo, perchè finalmente si sistemasse questa materia. In verità il disegno di legge non aumenta nessuna delle facoltà che il Governo già oggi possiede, ma anzi le limita: si passa insomma ad un regime di più fecondo lavoro e di maggiore intervento negli affari dello Stato da parte del Parlamento. Perchè, onorevoli senatori, una cosa è la teoria astratta, e una cosa è la realtà concreta. Se teoricamente è possibile negare la costituzionalità dei decreti legge, in realtà non si può governare senza i decreti legge, di cui ogni giorno si è fatto e si fa uso, e dai nostri predecessori anche più che da noi.

Lo stato di fatto, che dura da parecchi anni, da un periodo cioè molto anteriore alla marcia su Roma, bisogna pur confessarlo, è tale da meritare la più attenta considerazione. L'onorevole senatore Ciccotti si preoccupa che in seguito all'applicazione di questo disegno di legge, il Parlamento possa essere ridotto ad un puro Ufficio di registrazione. La verità è che per parecchi anni ciò è purtroppo accaduto e se il Parlamento è oramai ritornato ad esercitare le sue funzioni essenziali, che sono quelle legislative, ed ha discusso, e va discutendo leggi fondamentali per la vita e lo sviluppo della nazione, cio è avvenuto per merito del governo fascista. Le condizioni in cui si svolgeva l'opera del Parlamento, al nostro avvento al potere, erano queste: non si discutevano i bilanci, ma si concedevano esercizi provvisori; non si discutevano leggi, ma si emanavano decreti legge; per compenso si impiegavano lunghe sedute a polemizzare circa l'indirizzo generale della politica dei governi; ad ogni riapertura della Camera le stesse discussioni si ripetevano con stucchevole monotonia, e si sentivano le medesime persone dire con le medesime parole, le medesime cose (*approvazioni*).

Ora le cose vanno già assai meglio, perchè le discussioni

inutili non si fanno e i bilanci si discutono e si approvano; la vita finanziaria dello Stato ha ripreso il suo ritmo normale. Le leggi più importanti sono portate innanzi al Parlamento che le discute e le approva.

Ma è necessario fare ancora un passo avanti. È necessario che il Parlamento sia liberato da tutta la congerie di piccoli disegni di legge, per la conversione in legge di piccoli decreti, che fanno perdere un tempo prezioso, senza utilità per la cosa pubblica e senza vantaggio per il prestigio delle due Camere.

Si porrà così termine ad altri inconvenienti derivanti dallo stato di cose che noi abbiamo trovato. Anzitutto, ridotta a pochi casi eccezionali la necessità di ricorrere ai decreti-legge, cesserà il danno di una legislazione affrettata, e quindi imperfetta e bisognevole di continui emendamenti, il che significa, causa essa stessa della emanazione di nuovi decreti-legge. Inoltre, la validità dei decreti-legge oggi non ha limiti nè di materie, nè di tempo, perchè non si contesta nella pratica, per quanto si possa combattere in teoria, la facoltà del Governo di emanare tali decreti, e la magistratura ne riconosce senza contrasto la efficacia giuridica, ammettendo che si tratta dell'esercizio di un potere di natura politica, non suscettibile di altro controllo che di quello politico del Parlamento.

A questo proposito sento il dovere di unirmi alle nobili parole dell'on. senatore D'Amelio, che così degnamente presiede la Corte di Cassazione del Regno, a giustificazione dell'opera della magistratura italiana. Egli in verità non ha avuto bisogno di difendere la magistratura, che sempre ha compiuto il suo dovere, ed anche in questo campo, con alto senso di responsabilità, rifiutandosi di esercitare un controllo, di sua natura essenzialmente politico, sopra atti politici del Governo. Tale controllo, allo stato della legislazione, esula effettivamente dalla competenza giudiziaria. E, io aggiungo, è bene che sia così, perchè la magistratura deve esser tenuta lontana dalla

politica, e il suo prestigio sarebbe piuttosto diminuito che accresciuto, se le affidassero compiti di carattere politico.

Tale adunque lo stato di diritto e di fatto, quale lo abbiamo trovato. Facoltà del Governo di fare senza limitazione nè di materia, si può dire, nè di efficacia, decreti aventi forza di legge. Il disegno di legge, che discutiamo, stabilisce invece queste limitazioni.

Il decreto-legge propriamente detto, intanto, sarà emanato solo in casi eccezionali, di urgente necessità: sarà quindi, in sostanza, assai raro. E tale restrizione sarà praticamente possibile, in quanto le nuove disposizioni, limitando il tempo della legislazione vera e propria, consentiranno di provvedere mediante semplice decreto reale ad una quantità di casi, pei quali oggi occorre una legge.

Non basta. In questi casi, per cui oggi occorre un decreto-legge, e in cui sarà sufficiente il decreto reale, trattandosi di facoltà riconosciute oramai al potere esecutivo, vi sarà una serie di garanzie che oggi mancano. Prima di tutto vi sarà il controllo dell' autorità giudiziaria, perchè se l' autorità giudiziaria non può esercitare un controllo di natura politica, quindi sull' emanazione da parte del Governo di una legge in senso formale, può invece benissimo (come accade anche oggi) controllare l' uso del diritto di ordinanza. Ampliato questo diritto, aumentato cioè il tempo della facoltà regolamentare, viene correlativamente aumentato anche il campo del controllo giurisdizionale. Anzi, per questo compito molto largo, che d'ora innanzi spetterà al magistrato, sarà forse il caso di studiare qualche norma che ne renda più agevole l'adempimento: questa, per esempio, da inserirsi nei codici di procedura, che, quando viene eccepita la incostituzionalità di un regolamento approvato con decreto reale, la questione debba essere portata direttamente davanti alla Cassazione di Roma, così come avviene oggi per l'eccezione di incompetenza dell'autorità giudiziaria. Poi ci sarà la garanzia del parere del Consiglio di Stato.

Non bisogna dimenticare che i decreti legge si fanno oggi senza il parere del Consiglio di Stato ed è logico, perchè l'urgenza ne è il presupposto. Invece tutta la materia, che d'ora innanzi rientrerà nel campo del diritto di ordinanza, sarà sottoposta all'esame ed al parere del Consiglio di Stato. Dirò anzi francamente che mi preoccupo alquanto dei ritardi a cui darà luogo questa prescrizione così rigorosa. Sarà forse il caso di studiare qualche riforma all'ordinamento del Consiglio di Stato, per cui questo sia messo in grado di adempiere con maggiore rapidità le nuove funzioni che la legge gli affida.

Si deve notare in ultimo che oggi coi decreti-legge s'impegnano spese senza l'approvazione preventiva del Parlamento. Coi decreti fatti in base ai nuovi poteri conferiti al Governo, si potrà bensì modificare gli ordinamenti amministrativi e quindi anche gli organici, ma non si potranno impegnare spese senza che queste siano sottoposte al Parlamento per la approvazione in sede di bilancio. Quindi le garanzie crescono invece di diminuire.

Non credo adunque che sia il caso di allarmarsi per questi, in apparenza, ma in apparenza soltanto, più ampi poteri che si conferiscono al Governo. Se si reputa utile e necessario il principio della divisione dei poteri, si deve volere altresì che esso sia realizzato effettivamente e non resti una vana parola, una platonica affermazione.

Il disegno di legge in realtà intende, di fronte allo stato di cose ormai consolidato, non di diminuire, ma di aumentare i compiti e l'autorità del Parlamento.

E vengo brevemente ad illustrare alcuni punti fondamentali del disegno di legge, anche per rispondere alle benevoli osservazioni fatte dagli oratori che mi hanno preceduto, i quali molto ringrazio per il contributo dato allo studio dell'importante argomento.

Il disegno di legge, come bene ha rilevato il relatore, senatore Berio, consta di due parti: una parte contiene la disciplina del diritto di ordinanza, l'altra la disciplina dei decreti

legge, cioè delle facoltà propriamente legislative deferite al Governo. Come bene ha osservato il relatore, questo disegno di legge è un tutto organico: si è voluto agire sulle cause e sugli effetti del fenomeno. Si è agito sulle cause, diminuendo le ragioni di ricorrere ai decreti-legge, cioè facendo rientrare nella competenza propria del Governo tutte quelle materie che tradizionalmente gli appartenevano e che gli sono state sottratte per necessità contingenti, in parte indipendenti anche dalla volontà del Parlamento. Molte facoltà infatti sono passate dal campo regolamentare a quello legislativo per un fatto connesso con la guerra: la delegazione di poteri legislativi avvenuta con la legge 23 maggio 1915, che, facilitando al Governo l'emanazione di norme con effetto di legge, lo portò ad ampliare inconsapevolmente il campo legislativo, a danno del campo regolamentare. Basta infatti che una sola volta una materia sia regolata per legge, perchè essa diventi materia legislativa. Ma ampliare il campo legislativo, ha significato moltiplicare la necessità dei decreti-legge, dopo cessata la generale delegazione.

È tempo di mettere ordine in questa materia; è tempo di restituire al potere esecutivo le materie che rientrano nella sua competenza specifica e che sono appunto quelle enumerate negli articoli 1 e 2 del disegno di legge.

Sono stati sollevati dubbi su questo punto; ma la risposta è stata poi data in modo esauriente dai senatori Schanzer e Berio e io potrei limitarmi a rinviare a quanto essi hanno detto così bene e con tanta chiarezza. Sarò quindi brevissimo. Si sono chiesti schiarimenti intorno ai così detti regolamenti indipendenti, sopratutto dal senatore Gallini; si è domandato che cosa sono e che si intende per norme con cui il Governo disciplina le facoltà che gli sono conferite dalla legge. Rispondo subito che non si tratta che del riconoscimento di una facoltà insita nel concetto stesso del potere esecutivo.

Ogni legge riconosce al Governo una certa quantità di

poteri, nel campo dei quali esso può agire discrezionalmente nell'interesse della cosa pubblica; nessun dubbio che, nella sfera delle sue facoltà, il Governo possa disciplinare la sua azione, autolimitarla; questo è il caso dei così detti regolamenti indipendenti.

Si tratta dunque di un principio generale, che vale per l'amministrazione pubblica, come vale per l'amministrazione privata: chiunque ha una facoltà la può autodisciplinare.

Siamo dunque in un campo che non concerne affatto i rapporti tra il potere esecutivo ed il potere legislativo; siamo invece nel campo proprio del potere esecutivo. Se, pertanto, si è ritenuto opportuno di riconoscere in modo espresso la facoltà del Governo di fare regolamenti nel proprio campo, ciò è avvenuto unicamente per una ragione sistematica e di completezza legislativa, non perchè ve ne fosse, a stretto rigore, bisogno.

Diverso è il caso dei regolamenti di organizzazione sui quali però la discussione è stata ampia e credo esauriente.

Il senatore Berio ha detto benissimo: i regolamenti di organizzazione riguardano i rapporti interni della stessa amministrazione; quindi, ogni qualvolta si tratta di rapporti tra amministrazione e cittadini, siamo fuori del campo dei regolamenti di organizzazione.

Questo criterio è sufficiente a risolvere tutti i quesiti proposti.

Prendiamo, ad esempio, il problema dell'ordinamento dell'esercito. Questo problema ha un aspetto formale ed un aspetto sostanziale. Dal punto di vista formale si può benissimo sostenere, come è stato sostenuto dal senatore Berio, che l'esercito non è un'amministrazione dello Stato, ma una delle istituzioni fondamentali dello Stato; il suo ordinamento perciò non concerne l'organizzazione amministrativa in senso proprio. Vi sono poi le ragioni sostanziali: un lato essenziale dell'ordinamento dell'esercito è il reclutamento, e il reclutamento è senza dubbio materia di legge, perchè concerne le misure e le forme

del contributo personale che ogni cittadino atto alle armi deve dare allo Stato per l'organizzazione delle sue forze armate. Vi è poi la forza bilanciata, altro elemento decisivo, che, riflettendosi sulla spesa, diviene materia di legge. E poichè ogni ordinamento dell'esercito poggia necessariamente sul reclutamento e sulla forza bilanciata, basterebbero questi due limiti per ricondurre la materia dell'ordinamento militare nel campo legislativo.

Non ho pertanto difficoltà a dichiarare che tutto l'ordinamento dell'esercito è, nel concetto del Governo, materia di legge e non di regolamento di organizzazione. A questo proposito anzi sono autorizzato a dichiarare che il progetto di nuovo ordinamento dell'esercito è ormai pressochè ultimato e sarà presto presentato al Parlamento.

Quanto alla pubblica istruzione, il senatore Schanzer ha fatto l'obbiezione e ha dato anche la risposta. L'ordinamento della pubblica istruzione rientra per sè nella facoltà regolamentare, ed è giusto che così sia perchè oggi siamo arrivati a tal punto, mi diceva il collega Fedele, che non possono mutare i metodi di classificazione degli studenti senza fare una legge, non si può trasformare lo scrutinio bimestrale in trimestrale, o viceversa, se non per legge. Orbene, questa è una esagerazione. Se invece consideriamo, non più i rapporti di organizzazione interna dell'amministrazione della pubblica istruzione, ma i rapporti coi cittadini, l'obbligo dell'istruzione elementare, per esempio, siamo evidentemente fuori del campo regolamentare, perchè è in questione la libertà personale dei cittadini. Con lo stesso criterio vanno risolute le altre questioni che sono state sollevate in questa discussione.

Il senatore Gallini si preoccupa delle cooperative, ma si tratta evidentemente di enti di diritto privato, che non hanno nulla da vedere con la organizzazione interna dell'amministrazione. Delle cooperative si occupa il codice di commercio; basta questo per escludere che possano essere disciplinate per regolamento.

Quanto alle Casse di risparmio e agli Istituti di emissione,

tutto ciò che è pura organizzazione interna può essere oggetto di regolamento, quello invece che riguarda rapporti fra gli istituti e i terzi, e sopratutto la facoltà di emissione, è, senza dubbio, materia di legge.

Resta la questione dei contratti dello Stato la quale ha minacciato per un momento di diventare una grossa questione, mentre si tratta di cosa di scarsa importanza pratica, perchè tutto si riduce all'abrogazione dell'articolo 21 della legge di contabilità generale dello Stato, per cui la vendita di beni immobili si deve fare per legge; questo è un reliquato di vecchie concezioni economiche, specialmente della importanza soverchiante, che si dava in altri tempi alla proprietà immobiliare, in confronto della mobiliare; e per cui si ammetteva che tutti i contratti concernenti beni mobili si potessero approvare con atto del potere esecutivo, ma si richiedeva che quelli sugli immobili fossero approvati per legge. In verità nella struttura economica moderna la proprietà mobiliare ha importanza maggiore della immobiliare, e quindi è oggi ben strano che lo Stato si possa vincolare per centinaia di milioni, per miliardi, quando si tratta di beni mobili, ma non possa fare contratti per poche migliaia di lire quando si tratta di immobili.

Non vi sono più limiti dunque alla facoltà di contrattare del Governo? Ve ne sono e parecchi; prima di tutto il limite della spesa, che deve essere iscritta in bilancio e approvata per legge; vi sono le interferenze coi diritti privati, che non possono essere toccati se non per legge. Ho sentito parlare della possibilità di affidare a privati un monopolio, ma il monopolio implica una facoltà di tassazione e lo Stato non può dare a un privato facoltà di esigere imposte senza una legge.

Vi è poi un'ultima osservazione a proposito dei contratti, quando essi hanno importanza politica fondamentale. Sarà perciò solo opportuna la presentazione al Parlamento per l'approvazione; ed è appunto in base a questa opportunità politica che molti contratti i quali, anche secondo il diritto vi-

gente, si sarebbero potuti fare anche senza una legge, sono stati sottoposti al Parlamento.

Mi rimane da dire qualche cosa sopra la disciplina dei decreti legge in senso stretto, cioè sopra la facoltà che viene conferita al Governo, in determinati casi, di assumersi i poteri del Parlamento e di fare leggi anche in senso formale, norme cioè capaci di derogare a leggi del Parlamento.

Sarò breve perchè il problema è stato ampiamente discusso dal Senato, anche in sede di esame del progetto Scialoja. Noterò anzitutto il carattere eccezionale delle facoltà concesse al Governo. Il Governo non può emettere decreti aventi forza di legge, se non in casi straordinari, quando vi sia assoluta necessità ed urgenza. Sopra la necessità e l'urgenza non si ammette altro controllo che quello politico del Parlamento.

In secondo luogo il decreto legge, cioè la legge in senso formale emanata dal governo, ha un valore solamente temporaneo. E qui devo completamente associarmi alle osservazioni dell'onorevole senatore Schanzer che, da autorevole cultore di diritto costituzionale com'è, ha dato una definizione per me esatta anche in linea dottrinale, dei decreti legge, nel sistema del presente disegno. Si tratta di leggi temporanee o provvisorie. Credo anch'io che sia questa l'unica costruzione possibile dei decreti legge: considerarli, come altri vorrebbe, leggi sottoposte a condizione risolutiva, e quindi annullabili *ex tunc* significherebbe andare incontro a tali difficoltà pratiche, da far preferire l'attuale stato di cose.

Un'altra caratteristica del disegno di legge, e su questo punto io credo vi sia un reale progresso sui tentativi anteriori, è quella di avere stabilito una procedura parlamentare automatica e rapidissima per l'esame dei disegni di legge di conversione. È un punto questo molto importante, su cui mi permetto di richiamare l'attenzione del Senato: ci siamo sforzati di creare un sistema tale, per cui il Parlamento fosse immediatamente investito dell'esame del disegno di legge di conver-

sione, e il disegno di legge facesse la sua strada automaticamente. Una volta emanato, esso deve essere presentato al Parlamento entro tre giorni dalla sua apertura; una volta presentato, esso passa dalla Camera al Senato e viceversa, senza bisogno di presentazione; non decade per la chiusura della sessione; insomma su di esso il Parlamento deve pronunciarsi necessariamente ed in tempo breve. Non solo, ma è organizzato tutto un sistema di pubblicità che è pure una particolarità del disegno di legge. Per esso il magistrato è messo in grado di conoscere tutto il corso della procedura parlamentare e l'esito dell'esame del Parlamento. Il decreto infatti deve essere pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*; la presentazione al Parlamento deve essere annunziata nella *Gazzetta Ufficiale*; la reiezione è pure annunziata sulla *Gazzetta Ufficiale*; dimodochè il magistrato conosce tutte le fasi della vita del decreto-legge, e quindi è messo nella condizione di constatare se esiste qualcuna delle circostanze per cui ha luogo la decadenza. Le garanzie mi sembrano molto serie ed organizzate tecnicamente in modo pratico.

Sono possibili obbiezioni, ed è naturale, in una materia così grave. Mi sforzerò di rispondervi. È stata criticata l'efficacia dei decreti-legge *medio tempore*, cioè fra il momento della loro pubblicazione e quello della reiezione oppure del termine. Non era possibile fare in modo diverso: se si ammette la necessità di ricorrere qualche volta, sia pure eccezionalmente, ai decreti-legge, bisogna ammettere anche la loro validità provvisoria, la loro efficacia nel periodo intermedio, altrimenti andiamo incontro a difficoltà pratiche difficilmente risolubili.

Vi sono del resto i correttivi che si trovano nello stesso disegno di legge. Per me il più importante è sempre la certezza e la rapidità dell'esame del decreto da parte del Parlamento. Se il disegno di legge di conversione incontra tali opposizioni nell'opinione pubblica e nel Parlamento, da far ritenere che il decreto ripugni alla coscienza giuridica del

Paese, esso avrà una vita brevissima, perchè una volta presentato ad una delle due Camere sarà rapidamente preso in esame e fatto decadere.

Io trovo poi molto giusta l'osservazione dell'onorevole senatore Gallini. Quando alla coscienza del Parlamento ripugna un decreto in modo da doversene perfino cancellare gli effetti già prodotti, basterà dichiararlo esplicitamente con una apposita norma di legge.

Vi è poi il lato politico del problema, che rimane sempre decisivo.

Se il governo fa un decreto legge che incontra la riprovazione del Parlamento e della pubblica opinione, fino al punto da ritenersi necessario di cancellarne gli effetti prodottisi *medio tempore*, si darà luogo a una crisi politica, la cui soluzione darà anche la soluzione del problema legislativo.

Un'altra difficoltà è stata sollevata a proposito delle condanne penali. Anche in questo io non posso che associarmi alle giustissime osservazioni del relatore. Non sarà molto probabile che si facciano decreti che creino nuovi reati, ma il caso può darsi. Se un decreto-legge di questo genere non è convalidato e decade, si applicherà l'articolo 2 del codice penale. Facciamo l'ipotesi di condanna penale emessa in base ad un decreto- legge, che cessi di aver vigore per negata ratifica o per scadenza del termine. È chiaro che siamo nel caso di una legge abrogata, in luogo della quale riprende vigore la legge vecchia.

Abbiamo dunque un mutamento di legislazione e perciò, se la legge nuova è più favorevole, si applicherà la legge nuova con effetto retroattivo.

L'onorevole senatore Perla ha mosso qualche critica al termine biennale, che gli sembra troppo breve. Egli è dunque, in certo senso, più realista del Re, più governativo del Governo. A noi il termine biennale sembra sufficiente. È vero che, il fatto che il Parlamento non si è occupato del decreto in questo periodo di tempo, potrebbe far presumere la sua

acquiescenza. Ma in una materia di questo genere non è bene procedere per presunzioni. D'altro canto uno stimolo al sollecito esame del decreto è opportuno tanto per il Governo quanto per il Parlamento. È bene che il provvisorio non si prolunghi troppo. Se poi in qualche caso eccezionale dovesse avvenire che il termine biennale scorresse senza la ratifica del Parlamento, io credo che non sarà gran male che il decreto cessi di aver vigore. Ciò significherebbe che esso non interessa più nessuno.

Ma si tratta di casi estremi, di casi, per così dire, accademici, che nella realtà pratica si verificheranno ben di rado. Comunque, il termine dei due anni sarà molto utile e funzionerà da stimolante per risolvere questioni che altrimenti rimarrebbero troppo tempo in sospeso.

L'onorevole senatore Perla tra i danni di questa facoltà di legiferare per decreto legge pone quello della improvvisazione. Ed è vero; giacchè questo difetto dipende appunto dalla mancanza di una discussione; ma noi, onorevoli senatori, con questo disegno di legge restringiamo talmente il campo della legislazione per decreto che l'inconveniente diverrà limitato. Tutta la materia poi che rientrerà nel diritto di ordinanza, subirà un esame preventivo da parte del Consiglio di Stato, garanzia amplissima di serietà, di giustizia e di maturità di esame.

Onorevoli senatori, concludo. Questo disegno di legge in realtà limita i poteri del governo e tale limitazione, che sarebbe stata pericolosa in altri tempi, diventa oggi possibile, per il rinnovamento che subisce tutta la nostra legislazione. Più adeguata ai tempi e alle necessità dello Stato è la legislazione, meno sarà necessario modificarla. Il passo che facciamo verso una nuova normalità di Governo è decisivo. Quando avremo informato al nuovo spirito che anima il governo ed il regime fascista tutto l'ordinamento giuridico, potremo star rigidamente nella legalità.

La necessità di uscire dalla legge, che in certi momenti

si impone, finisce per indebolire la fibra legale del paese. Il che è sempre un pericolo ed un danno. Il governo fascista invece, il quale vuol ripristinare in ogni campo l'ordine e la disciplina, desidera che il senso della legalità sia rafforzato, ma perchè ciò avvenga è necessario che alla vecchia legalità si sostituisca la nuova legalità, la legalità fascista. Così, dopo aver messo ordine nella vita del Paese e nell'amministrazione dello Stato, metteremo ordine anche nella legislazione (*Applausi, congratulazioni*).

2.

LEGGE SULLE ATTRIBUZIONI E PREROGATIVE DEL CAPO DEL GOVERNO, PRIMO MINISTRO SEGRETARIO DI STATO.

RELAZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE (*)

Il presente disegno di legge, così come quello sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, approvato dalla Camera nell'ultimo periodo dei lavori parlamentari, ha certo carattere e portata costituzionale; ma, come quello, intende più che a rinnovare profondamente, a consacrare e consolidare consuetudini già introdotte nella pratica costituzionale italiana, che hanno preso forma precisa e definitiva sopratutto nell'ultimo triennio. Ed in verità, fin dai primi anni dell'applicazione dello Statuto, la figura del primo ministro o presidente del Consiglio dei ministri, come si usò chiamarlo, ebbe un importante rilievo. Fu, questa, una conseguenza necessaria dell'introduzione del regime parlamentare che rapidamente si sovrappose, superando la lettera e lo spirito dello Statuto, al regime semplicemente costituzionale consacrato nella legge fondamentale del Regno sardo.

(*) Presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Mussolini) di concerto col Ministro della Giustizia e degli Affari di Culto (Rocco). Seduta del 18 novembre 1925.

Nella vecchia monarchia piemontese, capo dei ministri era lo stesso Sovrano, che li nominava, li revocava, e li dirigeva singolarmente. In questo regime un Collegio o Consiglio dei ministri non esisteva: l'unità del Governo si riassumeva nella persona del Re. Ma — introdotto il regime parlamentare e con questo il Governo di gabinetto — si prese a ravvisare nel Ministero una unità giuridica e sorse la figura del ministro presidente del Consiglio, che questa unità personificava.

Tuttavia, per parecchi anni, nessuna norma giuridica riconobbe la figura del presidente del Consiglio e ne disciplinò le funzioni. Solo col Regio decreto 27 marzo 1867, n. 3619, sulla competenza del Consiglio dei ministri, furono precisate le attribuzioni del presidente con norme, che stabilivano la sua posizione preminente nel seno del Gabinetto. Ma il provvedimento ebbe breve vita; chè con successivo decreto del 28 aprile dello stesso anno fu revocato, e la determinazione dei rapporti fra i ministri e il presidente del Consiglio fu rinviata ad un regolamento interno del Consiglio dei ministri, da approvarsi dal Consiglio stesso. Bisogna giungere al 1876, nel quale anno, con Regio decreto del 25 agosto, n. 3289, mentre si stabilivano gli oggetti da sottoporsi alla deliberazione del Consiglio dei ministri, si riproducevano quasi integralmente le norme contenute nel decreto del 27 marzo 1867; e queste norme passarono, nelle loro linee generali, nel successivo Regio decreto 14 novembre 1901, n. 460, tuttora vigente.

In questo provvedimento, per quanto di carattere più regolamentare ed amministrativo, che costituzionale, la figura del ministro presidente assume un certo rilievo. Il presidente del Consiglio è — secondo il decreto del 1901 — il capo del Ministero; egli ha la rappresentanza del Gabinetto, mantiene l'unità dell'indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministeri, cura l'adempimento degli impegni presi dal Governo nel discorso della Corona e nelle manifestazioni fatte nel Parlamento e nel Paese; presenta al Parlamento i disegni di legge che riguardano l'amministrazione generale dello Stato

(articolo 6); ha facoltà di richiedere ai ministri notizie sull'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri (articolo 7), ha diritto di essere informato preventivamente dal ministro degli esteri di tutte le note e comunicazioni che impegnino la politica estera del Governo (articolo 9) e da ciascun ministro di tutti i decreti, che intende portare alla firma Reale, con facoltà di sospenderne il corso e deferirne l'esame al Consiglio dei ministri (articolo 8). Nella sua qualità di Capo del Gabinetto, il presidente controfirma i decreti di nomina dei ministri segretari di Stato (articolo 10); convoca le adunanze del Consiglio dei ministri, ne dirige le discussioni e conserva il registro delle deliberazioni (articolo 3); controfirma, insieme ai ministri competenti, i decreti per i quali sia stata necessaria una deliberazione del Consiglio (articolo 10).

Malgrado l'innegabile valore di queste disposizioni, la poizione del ministro presidente non è stata, nella pratica costituzionale italiana, sempre identica. Preminente e decisiva in taluni periodi e con taluni uomini (basti ricordare la revoca del ministro delle finanze Seismit Doda decretata nel 1890 su proposta del presidente del Consiglio Crispi), divenne incerta e scialba in altri periodi e con altri uomini. Ma una decadenza grave dell'istituto fu segnata, negli anni antecedenti all'avvento del Governo fascista, dall'introduzione della rappresentanza proporzionale. In questo periodo di disordine costituzionale, il concetto del Governo di Gabinetto, rappresentante di un partito, unità organica e solidale sotto un unico capo, venne meno. Divenuta la Camera una somma di minoranze, anche il Gabinetto diventò una coalizione di minoranze, in cui ciascun partito aveva la sua rappresentanza. In questa coalizione di forze eterogenee, ogni unità d'indirizzo e di azione venne meno; non era possibile attuare allo stesso tempo concezioni diverse ed opposte dello Stato. Nei contrasti continui che contrassegnavano la vita di quegli effimeri Ministeri, ogni ministro prese la via che le sue idee e gli ordini che riceveva, fuori del Gabinetto, dal suo partito, gli indicavano. Di qui

la paralisi dell'azione di Governo propriamente detta, la fine dell'unità del gabinetto e dell'autorità direttiva del presidente.

Il sopravvenire del regime fascista ha profondamente mutato la situazione del Ministero e del suo capo. L'unità del Gabinetto e l'autorità preminente del presidente vennero restaurate, secondo le norme dei decreti del 1867, del 1876 e del 1901 e secondo la tradizione costituzionale italiana, interrotta nel 1919. Ma con un significato alquanto diverso, con linee più decise e con maggiore energia. Da un canto infatti l'essere il Governo espressione di un solo partito, predominante per forze e per volontà, dette al Ministero unità d'indirizzo, e quindi forza nella decisione e nell'azione. Dall'altro l'essere il presidente del Consiglio anche il capo del partito dominante, diede a lui una autorità indiscussa e tale da farne il vero capo del Governo. E l'uso comune come tale prese a designarlo.

In tale condizione di cose l'unità del Gabinetto è stata ricostituita, ma non più precisamente nel senso, in cui l'aveva intesa la pratica costituzionale anteriore al 1919, ma in senso più organico e più pratico. Ed in verità il Governo di Gabinetto era stato inteso piuttosto nel senso di una totale solidarietà tra i vari ministri, in modo che ciascuno fosse responsabile di tutti gli atti degli altri, che nel senso di una vera unità di indirizzo e di azione politica. In tal modo l'uniformità del Gabinetto era divenuta per esso piuttosto causa di debolezza che di forza; essa serviva a moltiplicare i punti vulnerabili e quindi le ragioni o i pretesti di attacco, e a rendere perciò più agitata e più breve la vita dei Ministeri.

Nella pratica dell'ultimo triennio invece, l'unità del Gabinetto è stata intesa nel suo senso più vero come unità di indirizzo e di azione. Questa unità fu mantenuta rigidamente dal presidente del Consiglio, Capo del Governo. In tal modo il concetto della solidarietà venne superato ed assorbito. Quando l'indirizzo politico è unico, cioè quando l'azione è omogenea, non vi è luogo alla solidarietà, che presuppone l'eterogeneità dell'azione. Fuori dell'unità resta ciò che si attiene piuttosto al

campo tecnico che a quello politico, nei confini del quale può esplicarsi l'opera individuale e separata dei vari ministri. Anche a questo campo la pratica antica estendeva la responsabilità solidale del Gabinetto. La pratica recente l'ha giustamente esclusa.

La posizione costituzionale del ministro presidente è uscita dunque rinvigorita e resa più precisa da questa evoluzione. Il primo ministro è il vero Capo del Governo, che dà unità alla sua composizione ed alla sua azione: unità d'indirizzo politico, non solidarietà nei dettagli tecnici dell'azione.

Il disegno di legge, che sottoponiamo al vostro esame, mira a definire con chiarezza questa posizione.

I rapporti del Governo di fronte alla Corona restano quali sono definiti dallo Statuto. Il Re, che riassume in sè l'unità dello Stato ed è capo e partecipe dei tre poteri, è anche il Capo Supremo del potere esecutivo (articolo 5 dello Statuto). Ma, per la irresponsabilità costituzionale, che accompagna tutti i suoi atti, per cui ogni suo decreto deve essere controfirmato da un ministro responsabile (Statuto, articolo 76), egli esercita questo potere per mezzo dei suoi ministri. I ministri essendo costituiti in un Gabinetto, che opera unitariamente sotto la direzione di un capo, il primo ministro, o ministro presidente, il Gabinetto, o Governo, è effettivamente lo strumento, per mezzo di cui il Re esercita il potere esecutivo. Giustamente si parla, nell'uso corrente, di « Governo del Re ». Ed esattamente l'articolo 1 del disegno di legge dichiara, illustrando con assoluta fedeltà lo Statuto, che il Re esercita il potere esecutivo per mezzo del suo Governo; che il Governo del Re è costituito dal primo ministro e dai ministri, e che il primo ministro è Capo del Governo. I ministri restano, come il primo ministro, ministri del Re, e sono, come il primo ministro responsabili verso di lui; questo dichiara appunto l'articolo 2 del disegno di legge. Ma, agendo sotto la direzione del primo ministro essi sono altresì responsabili verso di questo, come lo stesso articolo 2 stabilisce. Identificato, come si deve,

il Ministero col Governo, è giustificato l'uso ormai invalso, e che il disegno di legge consacra, del termine « Capo del Governo » per designare il primo ministro.

I rapporti tra primo ministro e ministri restano egualmente quelli stabiliti dalla tradizione e dal decreto del 1901, seppure sono precisati con qualche maggiore energia. Il primo ministro è il capo dei ministri, non più soltanto *primus inter pares*. Egli dirige l'azione di tutto il Gabinetto e, per quel che riguarda l'indirizzo generale politico del Governo, è il tramite tra i ministri e il Re. I rapporti diretti tra i ministri e il Re, Capo supremo del potere esecutivo, esistono, ma concernono la sfera particolare d'azione di ciascun ministro; ciò che concerne l'indirizzo generale del Governo è materia riservata al primo ministro, ed egli ne risponde direttamente e personalmente verso il Re.

In questa configurazione giuridica, l'organo che riduce ad unità l'azione dei ministri è il primo ministro, non il Consiglio dei ministri. Il Consiglio è organo consultivo della Corona; organo il cui parere è obbligatorio nei casi determinati dalla legge e dai regolamenti, e, sotto questo aspetto, utilissimo, perchè una discussione preliminare approfondita, in un ristretto collegio, su tutti i più gravi affari dello Stato, è indispensabile, ma il Consiglio dei ministri è per la sua stessa natura, disadatto ad esercitare sui ministri quell'azione continuativa ed energica, che è necessaria per dare unità all'opera loro. Questa azione, dice l'articolo 3 del disegno di legge, formulando in modo sintetico un concetto già esistente nel decreto del 1901, è esercitata dal Capo del Governo.

Quanto ai rapporti tra Capo del Governo, che è quanto dire, tra Governo e Parlamento, essi sono di carattere essenzialmente politico e sfuggono ad una definizione legislativa. Il disegno di legge non la tenta neppure e si limita a dettare nell'articolo 6 qualche norma per rafforzare la posizione del Gabinetto e difenderlo contro l'abuso delle discussioni meramente politiche e i tranelli delle questioni procedurali. La di-

sposizione, per cui il Governo può opporsi a che un oggetto sia posto all'ordine del giorno delle due Camere, mentre non impedisce che il Parlamento, quando lo svolgimento naturale dei suoi lavori ve lo conduca, discuta l'opera del Ministero, rende meno facili e frequenti le discussioni politiche improvvisate e tumultuarie, ripetentisi a getto continuo con stucchevole monotonia. La disposizione poi, contenuta nello stesso articolo 6, concernente le proposte di legge rigettate o modificate da una delle due Camere, risponde ad una duplice necessità: quella di ovviare agli inconvenienti della consuetudine invalsa da un quarto di secolo, di far le legislature di una sola sessione, per cui un disegno di legge respinto da una delle due Camere non può oramai essere ripresentato che nella legislatura seguente; e quella di non ripetere inutilmente discussioni già fatte una volta. Di qui la norma per cui il Governo può ripresentare un progetto di legge rigettato da una delle due Camere, quando siano trascorsi tre mesi, senza bisogno perciò di chiudere la sessione: e l'altra norma per cui un progetto già discusso, e ripresentato o ritrasmesso dall'altra Camera non viene ridiscusso per intiero una seconda volta, ma solo nei punti eventualmente emendati. Questa piccola riforma procedurale ha importanza notevole, perchè libera le due assemblee da molto inutile lavoro; e, rendendo più agevoli gli emendamenti, aumenta la loro reciproca libertà di esame e di critica.

Le altre disposizioni del disegno di legge non hanno bisogno di illustrazioni. Si tratta di confermare al primo ministro funzioni che già esercita (articolo 5), di dargli nella nella gerarchia delle alte cariche dello Stato la posizione preminente che gli spetta (articolo 7), di tutelare efficacemente la sua vita, la sua libertà, la sua integrità e il suo decoro contro gli attentati e le offese, correggendo opportunamente la legislazione penale vigente, che accomuna in una imperfetta tutela tutti i pubblici ufficiali, dal più alto al più umile, dal primo ministro alla guardia campestre, senza differenze e senza distinzioni (articolo 9).

Con questo disegno di legge la figura del Capo del Governo italiano prende contorni precisi e, di fronte a tutti i tipi di primi ministri conosciuti in altri paesi, autonoma ed originale.

Il Capo del Governo italiano non è infatti il ministro di uno Stato semplicemente costituzionale, come la repubblica degli Stati Uniti d'America o l'antico Impero germanico. In questi regimi, il Capo dello Stato è anche Capo del Governo, perchè esercita *personalmente* il potere esecutivo, e i suoi ministri sono semplici esecutori della sua volontà, suoi collaboratori diretti. Si errerebbe perciò gravemente parlando di « Cancellierato ». Il cancelliere germanico non era che il ministro unico di un Capo di Stato governante direttamente; i suoi poteri erano *in fatto*, estesissimi, ma *in diritto* nulli, perchè tutti appartenevano all'Imperatore.

Ma il Capo del Governo italiano non è neppure con assoluta precisione il presidente del Consiglio di uno Stato puramente parlamentare, come l'Inghilterra o la Francia, o la Repubblica imperiale tedesca. In questi Stati il Capo del Governo è soltanto il mandatario della maggioranza parlamentare, che riceve una investitura formale dal Capo dello Stato. Il nostro primo ministro è il Capo riconosciuto di ingenti forze politiche, economiche, morali esistenti nel Paese e rappresentate nel Parlamento, la valutazione della cui importanza è rimessa alla decisione del Sovrano.

A questa concezione schiettamente italiana, frutto dello sviluppo autonomo della vita e del diritto pubblico d'Italia, siamo sicuri che darete il vostro suffragio.

Attribuzioni e Prerogative del Capo del Governo.

DISCORSO AL SENATO (*)

Onorevoli senatori, non farò un discorso, perchè l'onorevole senatore Gabba, relatore dell'Ufficio centrale, ha veramente in modo perspicuo, risposto alle obiezioni mosse a questo disegno di legge.

Ma qualche cosa bisognerà forse dire. Il disegno di legge è importante; esso ha valore costituzionale. Ma ciò non significa affatto che innovi profondamente sulla costituzione; il Governo a cui ho l'onore di appartenere, ha sempre proceduto con alto senso di responsabilità, prudentemente e per gradi sulla via delle riforme costituzionali. Credo che mai Governo, uscito da un rivolgimento profondo, come quello dell'ottobre 1922, sia stato così circospetto nella revisione delle leggi fondamentali. Quello che c'è di nuovo in questo disegno di legge non solo si ricollega direttamente con gli ordinamenti vigenti, ma in sostanza, non fa che dare carattere legislativo a consuetudini costituzionali, che hanno fatto la loro prova, specie negli ultimi tre anni.

Il Governo di gabinetto, nella sua assenza, presuppone una forte direzione ed un solo capo. E infatti l'Inghilterra che

(*) Discorso pronunziato al Senato del Regno nella seduta del 19 dicembre 1925.

è il paese classico del parlamentarismo, e in cui il Governo di gabinetto ha trovato la più genuina espressione, dà, al suo primo ministro, non soltanto la direzione di tutta la politica del Governo, ma anche una assoluta preponderanza nel Ministero. Secondo la pratica cotituzionale inglese, il tramite fra la Corona e il Ministero è il primo ministro; non vi sono, si può dire, rapporti diretti tra la Corona e i singoli ministri. Il regime strettamente parlamentare inglese ha realizzato l'unità del gabinetto mediante non la semplice preminenza, ma il predominio assoluto del primo ministro. Nel presente disegno di legge non si giunge a questo estremo, perchè non si sopprime il rapporto tra i singoli ministri e il capo dello Stato, ma lo si limita al campo tecnico, cioè all'azione specifica dei ministri, come capi di una determinata branca della amministrazione dello Stato. In tal modo sono riservati in modo esclusivo al primo ministro i rapporti col capo dello Stato, per ciò che concerne l'indirizzo generale della politica governativa, il che è nella natura delle cose, perchè non è concepibile una pluralità di direzione nell'indirizzo generale della politica dello Stato. Qualche cosa di analogo, del resto, accadeva nei tempi migliori della nostra pratica parlamentare, prima che il costume politico fosse degenerato sopratutto per effetto della proporzionale. Ed è appunto per evitare la possibilità anche lontana di un ritorno a tali sistemi, che abbiamo consacrato in articoli di legge una disciplina giuridica del Governo di gabinetto, che la consuetudine degli ultimi tre anni aveva in gran parte creato. Il Governo direttorio, il Governo che si ripartisce proporzionalmente fra i partiti, il Governo affare privato dei partiti, è finito; questo è il significato del disegno di legge.

MUSSOLINI, *presidente del Consiglio*. Non solo in Italia è finito, ma dappertutto. Si veda la Francia e l'Inghilterra.

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. E deve esser finito. Il Governo non può essere contemporanea-

mente l'espressione di più pensieri politici tra loro antitetici, deve essere l'espressione di un unico pensiero politico, di una sola concezione dello Stato: altrimenti si ha la paralisi, come si è avuta negli anni antecedenti all'avvento del fascismo. (*Applausi*).

È un vecchio adagio: « il consiglio è dei più e l'azione di uno »; uno dunque deve essere il capo che dirige il Governo e ha in mano la somma delle cose, cioè l'indirizzo generale politico dello Stato. Il Consiglio dei ministri può e deve essere utilissimo ausiliario e consigliere del capo del Governo, ma non più che un ausiliario, non già effettivo direttore della vita politica del paese. Altrimenti si ha un Governo collegiale o di direttorio che nella storia antica e recente ha fatto sempre pessima prova.

Le disposizioni, adunque, che tendono a rinvigorire i poteri del primo ministro, e a conferirgli la direzione effettiva del ministero, rientrano anche nel concetto del governo parlamentare. Ma in questo disegno di legge è effettivamente qualche cosa di più ed io lo riconosco. Ma si deve riconoscere altresì che è mutata la situazione e il modo di agire delle forze politiche, non solo, onorevoli senatori, in Italia; ma in tutto il mondo; perchè sono mutate le condizioni sociali e politiche di tutti i paesi civili. Non bisogna dimenticare che il governo parlamentare è sorto quando il suffragio era ristretto e il potere era in mano praticamente ad alcune minoranze dei ceti borghesi.

Allora era possibile concepire che queste *élites*, le quali avevano la loro rappresentanza nella Camera elettiva, governassero il paese a mezzo di loro mandatari, i ministri, che ricevevano dal Re una pura investitura formale, ma costituivano effettivamente il Comitato esecutivo della maggioranza. Le cose sono invece mutate profondamente il giorno in cui le masse sono entrate nella vita dello Stato. Finchè la rappresentanza politica spettò a gruppi ristretti di cittadini, riconosciuti per

tal modo come organi di tutta la nazione, la dipendenza completa del Governo dalla Camera elettiva non presentò gravi inconvenienti. La vita sociale era ancora molto semplice, i contrasti di interessi fra le classi scarsi, le masse prive di coscienza politica ed assenti; le *élites* borghesi che votavano e governavano costituivano, in sostanza, le sole forze efficienti del paese. Ma, complicatasi la vita sociale, differenziatisi sempre più i ceti e le classi, entrate le masse nella vita dello Stato, moltiplicatesi quindi le forze politiche efficienti, si credette di provvedere alla nuova situazione con l'estensione del suffragio, lasciando intatto il sistema parlamentare. Ma si errò gravemente, perchè le Camere elette a suffragio universale, rappresentanza puramente numerica degli elettori, non furono, nè potevano essere l'espressione esatta delle forze politiche esistenti nel paese, del loro valore reciproco e del loro equilibrio. Furono una rappresentanza puramente quantitativa, del paese, e quindi una falsa rappresentanza. Di tale stato di cose abbiamo avuto più volte in Italia la prova. L'avemmo, e clamorosa, quando, alla vigilia della guerra, trecento deputati si pronunciavano, con un atto di omaggio all'on. Giolitti, per la neutralità, mentre il popolo italiano, se non nella sua pura maggioranza numerica, che non ha mai fatto la storia, ma nelle sue forze essenziali, morali, politiche ed economiche, si pronunciava per la guerra. E l'abbiamo avuta di nuovo all'avvento del fascismo, che le forze efficienti del paese condussero al Governo, malgrado l'ostilità palese della maggioranza della Camera elettiva.

Questa è la realtà, di fronte alla quale si deve concludere che un governo veramente forte, cioè che abbia aderenza sostanziale nel paese, non può essere espressione di quella sola, parziale e incompiuta rappresentanza delle forze effettive della nazione che è la Camera elettiva. Bisogna invece tener conto di altre espressioni e manifestazioni dell'equilibrio delle forze sociali esistenti. Della Camera alta, anzitutto, che rappre-

senta oggi e che meglio ancora rappresenterà in avvenire (con le riforme che prepariamo) altre forze vive importantissime della vita del paese. Vi sono poi le forze non rappresentate, nè alla Camera nè al Senato, o rappresentate in modo inadeguato e imperfetto, perchè il loro valore qualitativo non corrisponde al numero dei voti di cui dispongono. Ora la valutazione della situazione del paese, che è così complessa, così diversa da quella che appare dal puro computo numerico dei voti, e che la Camera elettiva non rappresenta più, non può essere fatta che dal Capo dello Stato, posto, per la sua stessa situazione, al disopra di tutte le forze contrastanti, e perciò, più di ogni altro, in grado di valutarle.

L'Italia ha la grande ventura di esser guidata da una dinastia gloriosa, che ha una millenaria esperienza di governo e nel suo spirito l'arte di governare i popoli è diventata un istinto e una seconda natura. Questo istinto, che non ha mai fallito, è una forza, in cui bisognava aver fiducia. Non è affatto vero, come diceva l'onorevole senatore Mosca, che il Re non ha libera scelta; ha libera scelta perchè la valutazione che egli fa delle forze esistenti nel paese è insindacabile giuridicamente.

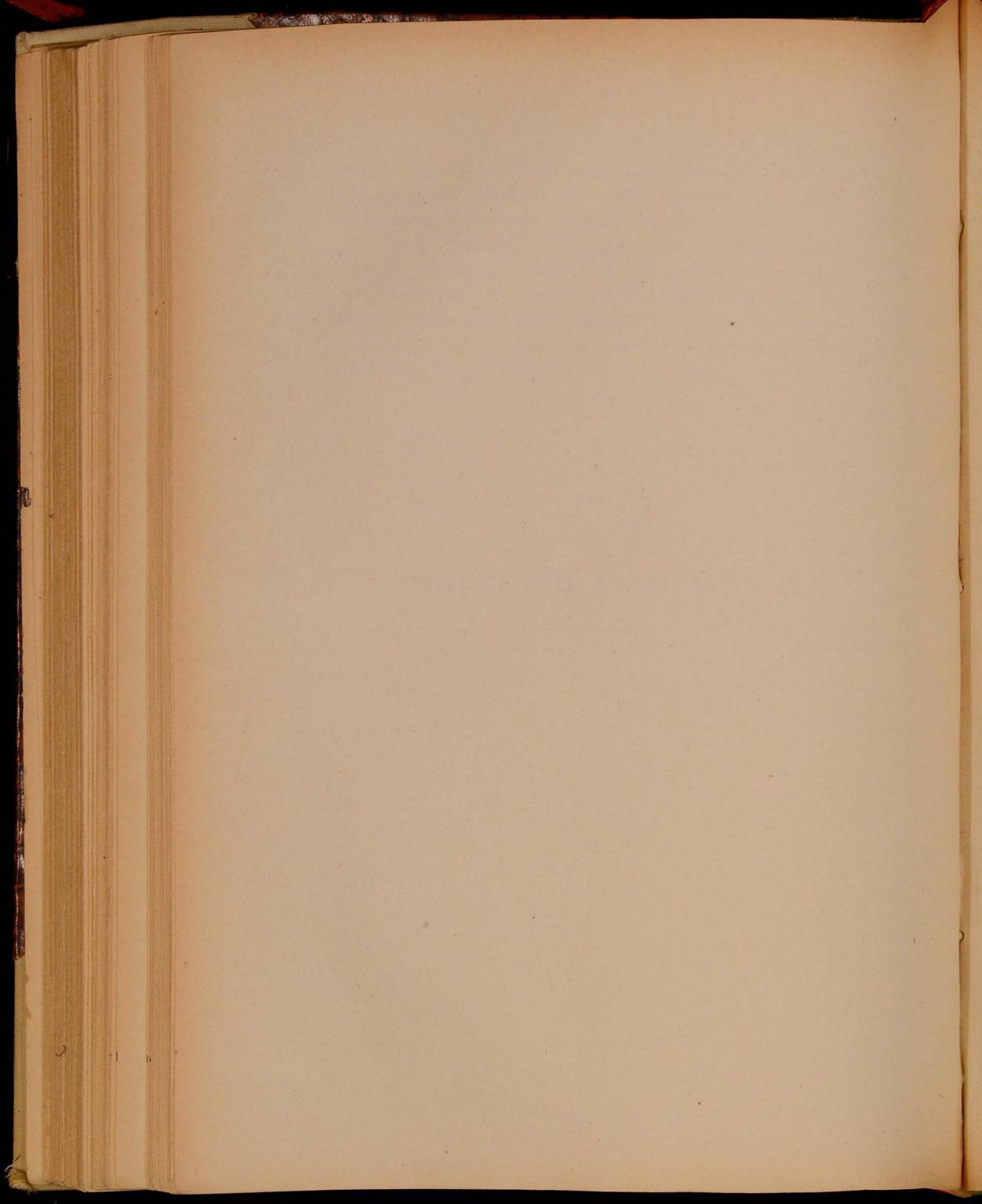
Dunque questo disegno di legge non consacra il governo parlamentare nel senso stretto e tradizionale della parola, il governo cioè in cui la sovranità sia tutta quanta concentrata nella Camera elettiva, ma neanche il governo costituzionale puro, in cui il potere esecutivo sia tutto nelle mani del capo dello Stato, che l'esercita direttamente, con l'aiuto di ministri da lui liberamente scelti, salvo il controllo della Camera; e meno che mai un governo assoluto, in cui il Sovrano concentra in sè tutti i poteri e li esercita senza controlli di sorta.

Io non sono amico delle definizioni e credo pericolosissimo darne in questa materia. Non definirò pertanto il regime che uscirà dalla nuova legislazione fascista. È un tipo di Governo creato dal nostro spirito, dalle nostre esigenze, dalla nostra

pratica. Altri paesi l'imiteranno forse, perchè la decadenza del regime parlamentare, come puro dominio della Camera elettiva, è un fenomero generale in Europa.

A noi basta constatare che questo tipo di Governo risponde ai nostri bisogni, alle nostre abitudini e che ha fatto ottima prova. Io confido che quando sarà consacrato dalla legge continuerà a dare ottimi frutti, non per la fortuna degli uomini e del partito che l'hanno creato, ma per la grandezza e l'avvenire d'Italia. (*Applausi*).

III.

LA RIFORMA DEI CODICI.

RELAZIONE AL DISEGNO DI LEGGE « DELEGA AL GOVERNO DEL RE DELLA FACOLTÀ DI EMENDARE IL CODICE PENALE, IL CODICE DI PROCEDURA PENALE, LE LEGGI SULL' ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E DI APPORTARE NUOVE MODIFICAZIONI E AGGIUNTE AL CODICE CIVILE ». (*)

Con legge 30 dicembre 1923, n. 3814, il Parlamento concedeva al Governo la facoltà di pubblicare un nuovo Codice civile, un nuovo Codice di commercio, un nuovo Codice di procedura civile e un nuovo Codice per la marina mercantile. Già durante la discussione del relativo disegno di legge, da più parti si levarono voci per chiedere che, in occasione della vasta riforma, che si stava per decidere, fossero sottoposti a revisione anche il Codice penale e quello di procedura penale. E in verità la richiesta appariva ragionevole, perchè l'opera di rifacimento della nostra legislazione codificata non poteva riuscire che incompleta, quando ne fossero rimasti esclusi il Codice penale e quello di procedura penale. Vero è che per l'uno e per l'altro non valeva la ragione di somma urgenza che aveva determinato, sia pure solo occasionalmente, il Governo a preparare la riforma degli altri quattro Codici, do-

(*) Presentata alla Camera dei Deputati nella seduta del 30 gennaio 1925.

mandando perciò al Parlamento i necessari poteri; l'urgenza cioè di estendere alle nuove provincie tutta la legislazione italiana, affinchè alla unificazione politica seguisse al più presto l'unificazione legislativa. Già infatti il Codice penale e il Codice di procedura penale erano stati estesi alle provincie annesse, mentre lo stesso non si era fatto per gli altri Codici, che non si potevano applicare nelle nuove provincie senza sostanziali modificazioni. Tuttavia, se questo motivo di urgenza non aveva ragion d'essere per i due Codici penale e di rito penale, altri non meno gravi potevano addursi. Il Codice penale del 1889, che fu certamente opera degna delle grandi tradizioni della nostra scuola di diritto criminale, è, ormai, dopo trentacinque anni dalla sua pubblicazione, sotto più di un aspetto invecchiato. Il che non è da meravigliare, chi consideri il profondo mutamento che negli ultimi sette lustri si è verificato nella vita economica, sociale e politica dell'Italia. Trentacinque anni, in un periodo storico di così rapida evoluzione, ne valgono certamente molti di più di un periodo più statico e più tranquillo. Quanto al Codice di procedura penale, che ha solo 12 anni di vita, la sua revisione è richiesta per altre ma non meno impellenti ragioni. Quel Codice, pregevole sotto molti aspetti e sopratutto dal punto di vista scientifico e sistematico, si è rivelato nella sua pratica applicazione, troppo complicato, troppo dottrinalmente astratto, sì da rendere il processo penale più intricato, più lungo, più farraginoso ancora che sotto l'antica legge di rito penale.

Poichè dunque il Governo del Re, per delegazione avutane dal Parlamento, sta procedendo ad una profonda revisione di quattro dei nostri Codici, sembra logico che la revisione, per riuscire veramente organica e rispondente in tutto alle esigenze attuali della vita italiana, si estenda anche agli altri due Codici e comprenda tutta intera l'opera della codificazione. Come, dopo realizzata l'unità politica, a pochi anni di distanza nel 1865, si compieva l'unificazione legislativa, così sembra

giusto che, dopo alcuni anni dalla conclusione felice della grande guerra, l'opera della codificazione venga riveduta e rinnovata.

Ponendo mano alla revisione di tutti e sei i Codici vigenti, è naturale che non siano trascurate le leggi sull'ordinamento giudiziario, materia tormentata anche troppo, in questi ultimi anni, e perciò appunto più meritevole di una organica e definitiva sistemazione, in cui possano trovare compimento ed attuazione le riforme processuali portate dal nuovo Codice di procedura civile e dal nuovo Codice di procedura penale.

In questa occasione è sembrato opportuno al Governo del Re proporre alcuni ritocchi anche alla legge 30 dicembre 1923, n. 3814. Come era da prevedere, l'opera di revisione del Codice civile si è manifestata molto complessa e molto ardua. Si è visto anzitutto che, per ovvie esigenze di coordinamento, le modificazioni che si arrecano a taluni istituti del diritto civile debbono trovare il loro completamento nella revisione di altri istituti, che con quelli sono connessi. Di qui l'opportunità di ampliare alquanto i poteri già delegati al Governo con la legge del 1923, per rendere possibile in modo più completo ed organico, la revisione che già in quella legge era autorizzata, salvi restando, si intende, i principî fondamentali degli istituti. La stessa vastità e difficoltà dell'opera di riforma, che certamente non potrà compiersi in un periodo di tempo troppo breve, può rendere opportuna la pubblicazione del Codice civile in più tempi, vale a dire anche a libri e titoli separati, salva si comprende, la rifusione, alla fine dell'opera, delle parti già pubblicate in un Codice unico.

Le Commissioni parlamentari inoltre oggi non possono funzionare, perchè sono venuti meno, sia per mancata rielezione, sia per altre cause, parecchi dei loro componenti. Sembra opportuno dunque dettare norme che valgano ad assicurare la loro attività, e dichiarare altresì esplicitamente che le Commissioni, tanto quella eletta dalla Camera, quanto quella eletta

dal Senato, deliberano collegialmente insieme riunite, dimodochè l'esame riesca unico e non duplice e sia evitata la possibilità di divergenze e di dissensi.

Da quanto si è detto fin qui appare evidente che gli scopi per cui il Governo si è indotto a chiedere al Parlamento la facoltà di rivedere il Codice penale, il Codice di procedura penale e le leggi sull'ordinamento giudiziario, sono precisamente gli stessi che ispirarono la richiesta di analoga delegazione per gli altri quattro Codici. Nessun intento politico, ma il desiderio di dare all' Italia una legislazione codificata degna delle nuove condizioni e delle nuove necessità della vita italiana. Uguali intenti e ugual procedura. Anche questa volta il Governo vuole che il Parlamento discuta ampiamente i punti fondamentali della riforma, ed esprima i suoi voti, a cui nell'adempimento del suo mandato, il Governo darà piena soddisfazione. Non altrimenti del resto si è sempre proceduto in materia di riforma dei Codici. Che se altre volte, ad esempio quando si pubblicò il vigente Codice di commercio, il vigente Codice penale e il vigente Codice di procedura penale, vennero presentati al Parlamento concreti progetti dei Codici da pubblicare, sta in fatto che la discussione avvenne sempre sui punti fondamentali della riforma, e che le facoltà deferite al Governo per la pubblicazione dei testi definitivi furono sempre così larghe, da consentire modificazioni profonde e sostanziali nei progetti presentati all'esame delle due Camere. Una discussione ed una approvazione articolo per articolo di leggi così vaste e complesse, come i Codici, non sarebbe infatti possibile davanti al Parlamento, il quale deve pertanto limitarsi di necessità ad approvare le linee fondamentali della riforma, delegando al Governo la facoltà di procedere alla sua concreta attuazione. Così, in sostanza, ha consentito il Parlamento che sia fatto per il Codice civile, per il Codice di procedura civile, per il Codice di commercio e per il Codice della marina mercantile. Così, allo scopo di rendere completa ed organica la grande opera, il Governo vi propone

che sia fatto per il Codice penale, per il Codice di procedura penale e per le leggi sull'ordinamento giudiziario.

È dunque doveroso che anche questa volta il Governo indichi quali sono i capisaldi della riforma che esso si propone di compiere, il che sarà fatto brevemente, ma colla necessaria compiutezza.

Codice Penale.

La più che trentennale esperienza del Codice penale, che fu il frutto di una elaborazione legislativa, anche essa, a sua volta, trentennale, non ha, per lungo tempo, rivelato la sostanziale necessità di una completa riforma delle sue disposizioni.

Il primo tentativo di revisione, assai limitato nei suoi intenti, fu il progetto ministeriale « sulla interpretazione autentica di alcuni articoli del Codice penale » presentato dal Guardasigilli Scialoja alla Camera dei deputati il 19 marzo 1910. Soltanto successivamente, con Regio decreto 14 settembre 1919, n. 1743, venne istituita dal ministro Mortara una Commissione « per lo studio di alcuni problemi di legislazione penale » con l'incarico (articolo 1 del decreto) « di proporre le riforme necessarie al sistema della legislazione penale, per conseguire, in armonia ai principî e ai metodi razionali della difesa della società contro il delitto in genere, un più efficace e sicuro presidio contro la delinquenza abituale ». Tale Commissione, fin dal mese di gennaio del 1921, ha con lodevole alacrità presentato al ministro della giustizia un « progetto preliminare di Codice penale italiano » contenente un primo libro relativo ai delitti in generale, accompagnato da una diffusa relazione illustrativa, stesa dal suo presidente onorevole Enrico Ferri e approvata dalla Commissione. Progetto

e relazione furono sollecitamente stampati nel testo italiano e tradotti in tre lingue, e poi diffusi in Italia e oltre confine. Su di essi, per sagace iniziativa del guardasigilli Oviglio, furono chiamate ad esprimere solennemente i loro giudizi le facoltà giuridiche e le Corti di appello del Regno.

In questi ed in altri studi, che si sono compiuti per privata iniziativa, è ormai raccolto un materiale, che va senza indugio utilizzato. E in verità la necessità e per taluni aspetti l'urgenza, di sottoporre ad una sistematica ed accurata revisione taluni e più importanti istituti del nostro Codice penale, non può essere e non è più oggi da alcuno revocata in dubbio. L'aumento non indifferente della criminalità negli ultimi anni, particolarmente nel periodo post-bellico, dovuto a cause varie economiche e morali, sociali e politiche, generali e particolari, cause difficili a scrutarsi nella loro complessività, ma che tutte si riconducono ai profondi rivolgimenti prodottisi nella psicologia e nella morale degli individui e delle collettività, e nelle condizioni della vita economica e sociale in conseguenza della grande guerra, impongono la necessità di apprestare nelle mani dello Stato più adeguati mezzi legislativi di lotta contro il delitto. Gravi sono infatti i difetti e le lacune della nostra legislazione penale, che l'esperienza specialmente degli ultimi anni ha messo in luce, in ispecie la rivelatasi insufficienza nella lotta contro il delitto dei mezzi puramente repressivi e penali, costituenti fin qui il principale, se non l'unico, armamentario difensivo dello Stato, e l'assoluta inidoneità delle pene a combattere particolarmente i gravi e preoccupanti fenomeni della delinquenza abituale, della delinquenza minorile, della delinquenza degli infermi di mente pericolosi. Difetti che impongono la necessità di predisporre nel Codice penale, accanto alle ordinarie e tradizionali misure di repressione, nuovi e più oculati mezzi di repressione, nuovi e più oculati mezzi di prevenzione della criminalità. Ai difetti intrinseci della legge penale si debbono

aggiungere gli inconvenienti, che da oltre un trentennio si lamentano nella sua applicazione, specialmente per la mancata riforma penitenziaria e carceraria, che doveva far seguito alla riforma del sistema penale voluta dal Codice del 1889 e per l'omessa realizzazione pratica degli istituti accessori, complementari e surrogatori della pena dal Codice stesso predisposti.

Sulla via della riforme delle leggi penali l'Italia è stata, del resto, già preceduta dalla più parte degli Stati stranieri. Dovunque, in Europa e fuori, ferve infatti oggi il lavoro di revisione della legislazione penale. In Germania, in Austria, in Svizzera, fra il 1909 e 1921, numerosi progetti di riforma dei codici penali furono preparati. Citiamo il progetto svizzero del 1909, il progetto austriaco del 1909, i progetti germanici del 1909, del 1913, del 1919, del 1921. Così pure si vengono attualmente elaborando nuovi codici penali in Romania, in Ceco-Slovacchia, in Polonia, nel Perù, in Argentina e anche nella Cina. In altri Stati la riforma dei codici penali è già un fatto compiuto. La Russia dei Sovietti si è data il 1º giugno 1922 un nuovo e caratteristico codice penale. E in genere posteriormente al nostro codice penale, vecchio ormai di 35 anni, nuovi codici penali furono promulgati nella Bulgaria, (1896), nella Norvegia (1902) nel Canadà (1892) in Egitto (1904) nel Giappone (1907). Tuttociò senza parlare delle numerose leggi penali speciali che in Francia, in Inghilterra, in Germania, in Austria, e in altri Stati di Europa hanno, con parziali, ma talora sostanziali riforme, profondamente modificato il contenuto dei codici ivi vigenti.

Ai fini della riforma della nostra legislazione penale, non occorrono tuttavia radicali rivolgimenti nè profonde trasformazioni. Sembrano invece sufficienti semplici ritocchi e prudenti emendamenti, rivolti assai più che al fine di sopprimere o radicalmente modificare norme esistenti, a quello di integrare e di completare le norme attuali. Per tal guisa ri-

marrà immutato il sistema e inalterata la fisonomia generale del codice e resteranno intatti i principi e i caratteri fondamentali degli istituti penali.

A) Occorrerà anzitutto, sottoporre ad una revisione attenta e sagace il vigente *sistema delle pene, dei surrogati e dei completamenti penali, nonchè degli effetti penali delle condanne*. E ciò al fine precipuo di rinvigorire la scaduta efficacia e la sminuita forza assicuratrice, intimidatrice, satisfattrice della pena, ora accentuandone, ove occorra, il rigore e la gravità; ora introducendo, in aggiunta, ovvero in sostituzione delle attuali sanzioni penali, nuove, più efficaci e più praticamente realizzabili specie di pene; ora infine, facendo un diverso e più largo uso delle pene esistenti, come ad esempio delle pene pecuniarie. Taluna delle attuali sanzioni penali si è rivelata del tutto inefficace: così le brevi pene carcerarie; così la riprensione giudiziale. Qualche altra si è dimostrata praticamente inattuabile o è andata in desuetudine: così la malleveria di buona condotta, l'arresto in casa, la detenzione in case di lavoro e di custodia, la prestazione di opere di pubblica utilità, il lavoro penale all'aperto.

Un'altra riforma urge poi apportare al sistema penale, che già si va elaborando in altri Stati, e su cui fu pure presentato al Senato un disegno di legge; quella consistente nel porre in armonia colla presente svalutazione della moneta la misura e la graduazione delle pene pecuniarie, e in genere di adeguare alle presenti condizioni della vita economica le disposizioni del codice penale, che hanno appunto contenuto economico e carattere patrimoniale.

B) Anche *l'applicazione giudiziale della pena* reclama un miglior regolamento legislativo. Si tratta di studiare l'opportunità di conferire al giudice penale, nell'applicazione della pena, poteri discrezionali più larghi di quelli che gli sono oggidì consentiti; in ispecie dandogli più ampia facoltà di scelta fra pene alternativamente comminate dalla legge, più ampia facoltà di aumento e di diminuzione della pena entro

i massimi e i minimi legali. E ciò non già sulla base di una cerebrina equità, ma invece sul fondamento di una libera ed ampia indagine del giudice intorno ai moventi a delinquere, al carattere, alla personalità, ai precedenti giudiziari e penali, alla vita anteatta del reo (individualizzazione giudiziaria della pena). A tal proposito converrà esaminare la convenienza di consentire al giudice in certi casi un più largo uso della condanna condizionale, e di estendere l'efficacia scusante delle cosidette attenuanti generiche.

C) Nè devesi trascurare, in una riforma, che voglia essere organica, il problema della *esecuzione amministrativa delle pene*, mediante opportuni ritocchi al vigente sistema penitenziario e carcerario. Si deve riconoscere che i nostri stabilimenti penitenziari hanno realizzato progressi notevolissimi, e che il personale ad essi addetto, con scarsezza di mezzi, fra difficoltà di ogni genere, ottiene risultati maravigliosi specialmente dal punto di vista del miglioramento morale e del riadattamento sociale dei rei. Tuttavia molto rimane ancora a fare, pur dovendosi ammettere che si tratta qui, non tanto di radicali riforme legislative, quanto di somministrazione dei mezzi finanziari occorrenti, giacchè non giova dissimularselo, riforma penitenziaria vuol dire sopratutto larghe disponibilità di mezzi economici. Tuttavia converrà, anche in sede di riforma del Codice penale esaminare se, in qual modo ed entro quali limiti possa attuarsi nella nostra legislazione il tanto discusso principio della « individualizzazione della pena », intesa qui nel senso di individualizzazione non già legislativa o giudiziaria, ma invece amministrativa delle sanzioni penali, per rendere queste più adatte a raggiungere le ardue finalità della prevenzione speciale di fronte al reo e della difesa contro il pericolo della recidiva e della abitualità criminosa. Converrà pertanto, sopratutto nella fase della esecuzione penale, accortamente indirizzare le pene al duplice scopo di riabilitare da un lato moralmente e riadattare socialmente i delinquenti occasionali e correggibili, e dall'altro di eliminare, per quanto

è possibile, dalla vita sociale i delinquenti abituali ed incorreggibili. Tuttociò senza togliere tuttavia alla pena i caratteri di afflittività, di esemplarità e di certezza che le sono propri, senza venir meno al fine particolare della intimidazione individuale dei rei e al fine generale della coazione e della intimidazione collettiva dei cittadini, senza frustrare infine la funzione satisfattoria, che la pena esercita nei riguardi delle vittime dei reati e del pubblico in generale.

La ferma intesa organica fra l'amministrazione della giustizia penale e l'amministrazione penitenziaria, fra la giurisdizione penale e la esecuzione amministrativa delle pene (a cui prelude il passaggio del servizio amministrativo delle carceri dal Ministero dell' interno a quello della giustizia) è un altro dei punti importanti di una riforma della legislazione penale. Occorre finalmente consentire al giudice di seguire il corso della esecuzione delle condanne da lui pronunciate, e delle pene da lui inflitte, di conoscere gli effetti pratici, che la applicazione delle pene produce nell'animo dei condannati, conferendogli, pur durante l'esecuzione della condanna, ampi poteri di vigilanza, di controllo, di decisione. Un più ampio e razionale uso della liberazione condizionale, può essere un opportuno correttivo alle pene di lunga durata, di cui deve però rimaner ferma l'utile funzione eliminatrice nei casi in cui sia necessario.

L'indomani della pena deve essere altresì oggetto di cure assidue da parte del legislatore penale: l' istituto dei « Consigli di Patronato » di cui si vagheggia l' introduzione nella nostra legislazione, potrà essere a tale proposito opportunamente considerato.

D) È pur necessario, nella revisione del Codice penale portar l'attenzione sulle *sanzioni e le conseguenze giuridiche civili dei reati* (risarcimento del danno, restituzione, riparazione pecuniaria, spese processuali, ecc.) al duplice fine di meglio assicurare la funzione riparatrice del danno derivante dai reati, e di garantire, nel miglior modo, l'esecuzione e la rea-

lizzazione forzata delle sanzioni stesse, particolarmente nel caso di insolvibilità dei colpevoli. A tale proposito converrà anche studiare se una migliore e più produttiva organizzazione del lavoro carcerario, nel quale campo molto si è fatto ma più ancora potrà farsi, qualora non manchino i mezzi necessari, possa assicurare anche da parte dei rei insolvibili, l'adempimento dei loro obblighi di riparazione verso le persone lese dal delitto.

E) Ma ciò che sopratutto si rende indispensabile, nella revisione del nostro diritto penale, è l'integrazione dei mezzi repressivi di lotta contro la criminalità, ossia delle sanzioni e delle conseguenze giuridiche penali e civili, dei reati, mediante nuovi e opportuni *mezzi di prevenzione della delinquenza*. A tal fine occorre nello stesso Codice penale, far largo posto alle cosidette *misure di sicurezza*. Fra tali misure ricordiamo il ricovero dei minori e dei sordomuti in istituti di educazione ed istruzione, il ricovero degli infermi di mente pericolosi nei manicomi comuni o giudiziari, gli asili speciali per ubriachi abituali, alcoolizzati e intossicati; gli stabilimenti e le colonie di relegazione per delinquenti abituali o altrimenti incorreggibili; le case di lavoro e di assistenza per oziosi, vagabondi e mendicanti abituali; la libertà sorvegliata, concessa a titolo di esperimento ai delinquenti dimessi da istituti di sicurezza criminale o a coloro che potrebbero esservi rinchiusi; l'ammonizione di pubblica sicurezza e la vigilanza speciale della pubblica sicurezza.

Tali misure di sicurezza, nelle più moderne e recenti legislazioni, vanno assumendo, come mezzi di difesa sociale contro il delitto, una estensione e una importanza non minore di quella propria delle sanzioni penali. Occorre tuttavia, in pari tempo, conservare a tali misure di sicurezza gli scopi, la natura e i caratteri, che già posseggono nel sistema del vigente codice, non identificandole e confondendole con le pene, e tanto meno sostituendole alle pene stesse, in guisa da escludere

le sanzioni penali e da prenderne il posto, come taluni vagheggiano.

Gli scopi di tali misure sono infatti distinti dai fini propri delle sanzioni penali. Sono scopi, di regola, socialmente eliminativi e secondo i casi, anche curativi e terapeutici, ovvero educativi e correttivi. La loro natura è quella di misure amministrative, distinte dalle sanzioni giuridiche in genere e tanto più dalle sanzioni penali, ma distinte altresì dagli ordinari provvedimenti di polizia, e tanto più dagli altri mezzi amministrativi di prevenzione della criminalità diretti a combattere le cause generali della delinquenza. Tali misure hanno di mira individualmente il delinquente. La pena, la quale opera più efficacemente nel momento della minaccia, ha invece di mira tutta la collettività dei cittadini, negli animi dei quali vuol creare e crea una controspinta psicologica, atta ad evitare la maggior parte delle infrazioni alle leggi penali.

I caratteri infine di queste misure di sicurezza sono affatto particolari. Consistono esse nell'essere misure di indole, non già, come le pene, psicologicamente, ma solo materialmente e fisiologicamente coattive. Consistono nella possibilità di essere applicate non solo alle persone moralmente imputabili, come i delinquenti recidivi, i delinquenti abituali ed incorreggibili, i delinquenti professionali e di mestiere, i delinquenti minorenni, i delinquenti infermi di mente, i delinquenti alcoolizzati o intossicati cronici (cocainomani, morfinòmani, ecc.). Consistono nella possibilità di essere pronunciate, bensì dopo la commissione di fatti delittuosi, ma considerati questi come sintomi della pericolosità sociale dei loro autori. Consistono nella possibilità di essere adottate, non già come le pene a termini fissi, ma invece a tempo indeterminato, fino a conseguimento cioè degli scopi di custodia, di cura, di educazione, di istruzione, per cui sono emanate.

Da tali caratteri delle misure di sicurezza deriva che esse, pur non essendo vere e proprie pene, sono tuttavia praticamente e concettualmente collegate al sistema delle pene

come misure accessorie o conseguenziali, ovvero surrogatorie o alternative delle pene. In tal modo si comprende che esse possano essere fatte rientrare nella competenza degli stessi giudici penali, anzichè delle ordinarie autorità amministrative o di pubblica sicurezza, anche se esse siano e si considerino esplicazione, non già della funzione giurisdizionale, ma piuttosto di una funzione amministrativa di polizia del giudice stesso. Nulla vieta infatti che, per ragioni evidenti di connessione di materia e di economia di funzioni e di procedimento, la legge penale affidi al giudice penale siffatte attribuzioni amministrative di polizia. Mediante una più compiuta e più organica disciplina di tali misure di sicurezza, il Codice penale, oltrepassando i confini tradizionali dei mezzi di repressione, e abbracciando in sè anche nuovi mezzi di prevenzione criminale, allarga e insieme rinsalda e fortifica la difesa sociale dello Stato contro la delinquenza.

F) In coerenza a tale ardua finalità, converrà sottoporre ad una accurata revisione non soltanto i titoli secondo e terzo del libro primo del Codice penale, ma anche il titolo quarto dello stesso libro relativo alle « cause che escludono o diminuiscono la imputabilità ». Non già al fine di apportare modificazione alcuna al principio della imputabilità, assiso da secoli sulla base incrollabile della capacità psichica individuale di intendere e di volere, e della coscienza e volontarietà degli atti umani, ma per emendare, in conformità dei nuovi dettati della scienza e della esperienza, le norme relative alle circostanze, che hanno virtù di limitare ed escludere l' imputabilità psichica o morale e la responsabilità giuridica penale, che ne consegue (minore età, infermità di mente, ubbriachezza, sordomutismo, ecc.).

In primo luogo viene qui il problema gravissimo dei *delinquenti minorenni*.

Già prima della guerra la delinquenza minorile aveva assunto forme e proporzioni paurose, che destavano le più vive preoccupazioni. La guerra, allontanando, col servizio

militare, dalla famiglia e dalla scuola le persone preposte alla educazione e all'istruzione dei fanciulli, e più tardi le gravi condizioni economiche e sociali del dopo guerra, hanno reso più triste e allarmante il fenomeno della criminalità minorile. Non si tratta più di lievi reati contro la proprietà, ma di forme gravi e violente di delinquenza patrimoniale, di audaci furti, di borseggi, di rapine, di estorsioni e spesso di forme atroci di criminalità di sangue, la cui nota caratteristica non è l'occasionalità, ma l'abitualità e la professionalità del delitto, divenuto mestiere, spesso lucroso, talvolta anche regolarmente remunerato. Dinanzi a questo triste esercito di minori delinquenti è l'avanguardia dei minori oziosi, vagabondi, mendicanti, dei minori discoli, viziosi, traviati e ribelli all'autorità paterna, dei minori deficienti e alcoolizzati, che rappresentano altrettanti candidati alla delinquenza minorile.

Inutile indagare le cause, naturalmente molteplici, del doloroso fenomeno. A parte l'influsso temporaneo e occasionale della guerra, bisogna ricordare sopratutto l'urbanesimo e l'industrialismo, che caratterizzano la civiltà contemporanea. Importa piuttosto osservare gli effetti, che consistono ora nell'abbandono materiale della infanzia, ora nell'abbandono morale, nel maltrattamento, nell'ignobile sfruttamento economico. Questa malattia sociale, sempre più contagiosa, che affligge l'organismo della società italiana, come del resto quello delle altre nazioni, richiede il pronto ed energico intervento dello Stato. Le altre nazioni ci hanno preceduto da un pezzo su questa via. La riforma più vasta fu compiuta in Inghilterra con la legge dei fanciulli (*Children Act*) andata in vigore il 1° aprile 1909, che riguarda non solo la repressione, ma anche la prevenzione della delinquenza minorile. A essa fece seguito la riforma attuata in Ungheria nel 1908, inspirata a moderni concetti di educazione e correzione preventiva dei minori, senza parlare delle disposizioni vigenti nei singoli Stati tedeschi sul trattamento penale dei minori delinquenti, e sui tribunali sociali dell'infanzia, e nei vari cantoni svizzeri

sulla educazione dei minorenni e la repressione della criminalità minorile. In America, specie negli Stati Uniti, si è pure proceduto nella via delle riforme. Nel Colorado, ad esempio, esiste da molti anni un sistema preventivo e repressivo della delinquenza dei minorenni che dà ottimi frutti. L'Italia ha avvertito da un pezzo il bisogno di riforme radicali, per avviare a soluzione questo tragico problema sociale. Basta ricordare il poderoso lavoro compiuto dalla Commissione Reale, nominata dal ministro Orlando per lo studio dei provvedimenti da adottare circa la delinquenza minorile, che concluse dopo lunghi studi con un voluminoso progetto di codice dei minorenni. La riforma, così come fu progettata, oltre ad essere molto complessa, importa gravi oneri finanziari, ciò che costituì non lieve ostacolo alla sua attuazione. Da allora il problema della delinquenza minorile ha continuato ad imporsi, con crescente preoccupazione, alla attenzione degli studiosi del Parlamento e del Governo. La Commissione per lo studio dei problemi del dopo guerra ne fece oggetto di particolare esame, elaborando concrete proposte che vennero illustrate da una relazione dell'esimio magistrato Gabriele Faggella. Di recente la Commissione Reale per la riforma del Codice penale, nel suo progetto di riforma del libro primo del Codice, presentò nuove proposte di disposizioni legislative intese a combattere la delinquenza minorile, con misure aventi sopratutto carattere educativo e correttivo. Il grave problema può dirsi dunque maturo per la soluzione.

È evidente che i rimedi contro la piaga della criminalità minorile sono vari e complessi. Alcuni, e certo i più importanti dal punto di vista sociale, debbono mirare alla eliminazione delle cause sociali del fenomeno, e hanno quindi carattere di provvedimenti preventivi o di profilassi sociale. Siamo qui nel campo della legislazione sociale, nel quale si incontrano ostacoli non lievi, sia per la difficoltà di accertare le vere cause del triste fenomeno, sia per trovare i mezzi atti ad eliminarle, onde questo è il campo in cui, seppure più

utile, più arduo si presenta il provvedere. Altri rimedi hanno anche essi carattere preventivo, ma di prevenzione individuale immediata e diretta, da attuarsi con provvedimenti di polizia. È questo il campo delle leggi di polizia propriamente dette, nel quale si presenta sopratutto la necessità di migliorare le insufficienti disposizioni della legge di pubblica sicurezza, per quanto riguarda i minori oziosi vagabondi o diffamati o dediti alla mendicità e al meretricio. Ma anche questo è un campo, in cui è difficile escogitare mezzi nuovi, che abbiano effettiva efficacia, e valgano a supplire alle deficienze della famiglia, della scuola, delle opere private di assistenza e di patronato.

Più facile adunque nella sua pratica attuazione, appare pur sempre il problema del trattamento da farsi ai minorenni, che abbiano commesso reati, problema la cui soluzione spetta appunto alla legislazione penale propriamente detta. Qui si presenta evidente la necessità di risparmiare ai minorenni, fino ad una certa età, ben oltre il limite di nove anni fissato dal Codice vigente e cioè fino ai 14 e forse ai 16 anni, l'onta, il pericolo e l'ingiustizia del carcere, che per sè è spesso scuola di corruzione e di avviamento alla delinquenza. L'unico mezzo di rimediare ai noti inconvenienti del carcere sembra quello di sostituire, per i giovanetti delinquenti, alle pene carcerarie e alle pene in generale, misure preventive, che servano in pari tempo alla educazione e correzione dei rei e alla sicurezza della società. Occorrerà, a tal fine, ricoverare i giovani delinquenti in istituti speciali ad essi esclusivamente destinati, del tipo degli attuali riformatori. Già nell'attuale ordinamento carcerario l'amministrazione compie sforzi notevoli per separare i minorenni dagli altri delinquenti. Ma la riforma dovrà consistere sopratutto nel mutare il carattere degli istituti di custodia destinati ai delinquenti minori dei 16 anni, che devono essere considerati come luoghi di rieducazione morale più che come luoghi di pena, agli effetti del regime e delle conseguenze legali del ricovero. Converrà inol-

tre studiare l'introduzione nelle nostre leggi di altri provvedimenti per i minorenni, pure di carattere educativo, quale il regime della cosidetta « libertà sorvegliata » che tanto favore ha dovunque incontrato. Infine dovrà essere considerata la convenienza di istituire in ogni principale circoscrizione giudiziaria, un magistrato di minorenni, come giudice di cognizione e di esecuzione, con ampi poteri discrezionali, coadiuvato da funzionari specializzati, d'accordo con le società di assistenza, disciplinando all'uopo un procedimento speciale. Tutta questa serie di particolari provvidenze implicherebbe l'elevazione fino a 14 anni, e forse fino a 16 della esenzione dalla pena, scartando la indagine sul discernimento, pei delinquenti minori di questa età, ma con la obbligatoria applicazione dei provvedimenti educativi o correttivi, da parte del magistrato dei minorenni, in luogo della pena. Solo pertanto i maggiori degli anni 14 (o 16) e i minori dei 18, e i maggiori dei 18 e minori dei 21, dovrebbero essere sottoposti alle pene e al procedimento ordinario, con opportuni temperamenti, tuttavia, nell'istruzione, nel giudizio e nella esecuzione.

Un secondo e non meno importante problema concerne il trattamento degli *infermi di mente pericolosi*; totali e parziali, i quali dopo assoluzioni talvolta scandalose, ovvero dopo l'espiazione di pene restrittive della libertà brevi e ridotte, sono ammessi alla libera circolazione nel consorzio civile, ognun vede con quanto danno e pericolo per la sicurezza sociale.

Si tratta anzitutto di alienati di mente pericolosi, colpiti da forme di malattie mentali che toccano la intelligenza e la volontà (malattie dell'intelletto, malattie della volontà o abulie), come tali clinicamente apprezzabili. Con tale specie di alienati non si debbono confondere quei delinquenti abituali, in cui la tendenza al delitto non si accompagna che eccezionalmente a disturbi nella sfera dell'intelletto e della volontà, ma consiste invece in una alterazione del senso morale o sociale, di cui è difficile determinare se sia originaria o congenita, ovvero acquisita, per l'influsso di cause ambientali, famigliari

e sociali, e che vanno sotto il nome ora di pazzi morali, ora di idioti morali, ora di degenerati, e più spesso sotto il nome improprio, ma che ha fatto fortuna, di criminali nati o istintivi; ai quali convengono, non provvedimenti di cura o di custodia, ma vere e proprie pene con carattere sopratutto eliminativo.

Dai veri e propri alienati di mente occorre anche distinguere gli individui affetti da squilibri psichici, i quali appartengono alla cosidetta zona neutra fra lo stato di mente sana e lo stato di malattia mentale, cioè gli individui affetti da neuropatie, talora gravi come gli epilettici, gli isterici, gli isteroepilettici, i nevrastenici, gli intossicati per alcool o per altre sostanze venefiche (morfinomani e cocainomani) e infine gli individui ignavi e repugnanti al lavoro, che una naturale e invincibile neghittosità in nessun modo curata e combattuta, mena gradualmente verso stati pressochè psicopatici. Per tutti costoro occorre studiare il trattamento più opportuno, che potrebbe essere, accanto, o anche, in sostituzione della pena, un regime di cura, di custodia e di segregazione a tempo indeterminato, avente carattere insieme curativo e di sicurezza, che valga ad ottenere, quando è possibile, la guarigione o per lo meno a rendere il delinquente socialmente innocuo per l'avvenire.

Per gli alienati di mente propriamente detti converrà promuoverne la segregazione e la cura a tempo indeterminato, cura e segregazione, non già negli ordinari manicomi comuni, ma nei manicomi giudiziari, di cui l'Italia già possiede quattro (Aversa, Montelupo Fiorentino, Reggio Emilia, Barcellona Pozzo di Gotto) e che converrà accrescere, quando i nuovi bisogni lo richiederanno.

G) Sempre ai fini di riforma sopra accennati, è necessario altresì sottoporre ad accurata revisione il titolo ottavo del libro primo del Codice penale relativo all'istituto della *recidiva*. L'attuale regolamentazione della recidiva produce invero serii inconvenienti e presenta rilevanti difetti. Principalmente è da

lamentarsi l'assoluta inidoneità degli aggravamenti di pena, sanciti dal Codice in caso di recidiva, a combattere efficacemente la criminalità dei delinquenti abituali e di mestiere più e più volte recidivi, che l'abitudine inveterata del delitto rende sordi all'azione intimidatrice della minaccia, dell'applicazione e della esecuzione della pena.

Anche il fenomeno della delinquenza abituale ha subito, per cause varie negli ultimi tempi una singolare recrudescenza, che rende più vivo e sentito il bisogno di apprestare allo Stato nuove armi di difesa contro di essa. Determinare i caratteri di questa classe di delinquenti non è agevole nè alla scienza nè alla legislazione. Ciò nonostante, coloro che, per ragione del loro ufficio o della loro professione, come i giudici penali, gli avvocati, i funzionari della polizia e quelli dell'amministrazione carceraria, hanno pratica del mondo criminale, riconoscono bene a prima vista questi tipi di delinquenti, che non escono dalle carceri, se non per ritornarvi a più o meno breve scadenza, in cui la tendenza al delitto è come una vocazione, e l'abitudine del delitto una seconda natura, e ai quali la pena appare quasi come un necessario rischio professionale della industria criminale.

Si tratta più spesso di delinquenti contro la próprietà, talvolta di delinquenti di sangue; autori ora di lievi, ora di gravi delitti, che rappresentano come una criminalità cronica o permanente, di cui i delinquenti propriamente abituali, cioè divenuti tali per cause prevalentemente sociali, non sono che una sottospecie, come ne sono una sottospecie i delinquenti professionali o di mestiere.

Bisogna dunque anzitutto fissare nella legge la nozione davvero non facile della delinquenza abituale, i cui presupposti, per quanto è dato desumere dalle più recenti manifestazioni legislative, debbono trarsi sopratutto da dati obbiettivi, dai precedenti penali o giudiziari, cioè dai reati precedentemente commessi, risultino essi da sentenze di condanna o anche da sentenze di proscioglimento per insuffi-

cienza di prove, ma insieme anche da dati soggettivi o psicologici come il carattere, le tendenze, i precedenti, il contegno, i moventi psicologici, da cui si rivela la pericolosità del delinquente.

Dopo ciò bisogna avvisare ai provvedimenti più idonei contro tale forma di delinquenza. Appare evidente la necessità dell'internamento di tali delinquenti a perpetuità o per lunghissimo tempo in stabilimenti o colonie organizzate nel Regno o anche nei possedimenti d'oltre mare, per cui essi siano messi nella impossibilità materiale di nuocere e siano obbligati a proficuo lavoro. Si potrà solo discutere sulle modalità di un tale provvedimento, se debba cioè considerarsi come pena o come misura di sicurezza e in quest'ultimo caso se debba sostituirsi alla pena o seguirla come misura surrogatoria o accessoria. Così potrà discutersi circa i limiti massimi e minimi di questo internamento, sulla autorità a cui debba conferirsi la facoltà di ordinarlo, sulla possibilità di una liberazione anticipata e condizionale sotto un regime di « libertà sorvegliata » e via dicendo.

Il primo e più notevole esempio di speciali provvedimenti contro la delinquenza abituale fu dato dalla legge francese nel 1885 sulla relegazione dei recidivi, modificata da successive leggi nel 1903, 1904, 1907. L'esempio della Francia fu seguito dal Portogallo con legge 21 aprile 1891, che stabilì la deportazione dei recidivi. Ma il più completo sistema fu attuato nell'Inghilterra con la legge sulla prevenzione dei delitti nel 1908 (*Prevention of Crime Act*), dedicata alla detenzione dei criminali abituali. In America varie disposizioni, per lo più sul tipo inglese, vediamo adottate nel codice penale di New York senza contare le leggi dello Stato di Indiana e dello Stato di California, che esagerano le misure di sicurezza fino alla « sterilizzazione » dei delinquenti anomali incorreggibili. Occorre anche ricordare le disposizioni del codice penale norvegese, senza far cenno dei progetti del codice penale svizzero, austriaco e germanico.

In Italia, all'infuori delle norme del codice penale sulla recidiva e di quella della legge di pubblica sicurezza sull'ammonizione, sulla vigilanza speciale di pubblica sicurezza e sul domicilio coatto, di cui sono noti i gravi inconvenienti pratici e la scarsissima efficacia, non si è ancora adottato un sistema organico di lotta contro la delinquenza abituale. Un movimento di riforma si iniziò col disegno di legge Finocchiaro-Aprile del 4 febbraio 1899 contro i recidivi. Seguirono i progetti Bonassi (17 novembre 1899), Gianturco (22 novembre 1900), Ronchetti (30 gennaio 1904), Luzzatti (19 novembre 1910), tutti diretti all'abolizione del domicilio coatto e alla sua sostituzione con altri provvedimenti. Da ultimo anche la Commissione Reale per la riforma del ministro Mortara, nel suo progetto di riforma della parte generale del codice penale ha presentato proposte, che implicano la creazione di nuovi istituti per la lotta contro questa grave forma di criminalità. Il problema è di quelli che non tollera più indugi nella sua soluzione. Basterebbe esso solo a rendere necessaria ed urgente una riforma degli istituti penali.

H) Un punto, su cui pure deve fermarsi l'attenzione del legislatore nella riforma delle leggi penali, riguarda *l'estinzione dell'azione penale e delle condanne penali.*

Gli istituti dell'*amnistia, dell'indulto,* e *della grazia,* di cui troppo spesso praticamente si abusa con grave scapito dell'autorità delle leggi e delle sentenze penali, domandano di essere circondati di migliori garanzie, non per diminuire in alcun modo la prerogativa sovrana sancita in questo campo dallo Statuto, ma per meglio disciplinare i casi e i fini, per cui è lecito far uso della facoltà della sovrana indulgenza e il procedimento da seguirsi nella concessione della clemenza sovrana.

Parimenti l'istituto della *riabilitazione,* merita di essere emendato nella sua disciplina legislativa, al fine di evitare gli inconvenienti, a cui ha dato luogo la sua pratica applica-

zione, particolarmente nella forma della cosidetta « riabilitazione di diritto ».

Infine riguardo *all'oblazione volontaria* sembra da esaminare la opportunità di estendere la facoltà del componimento amministrativo a tutte in genere, o almeno, alla maggior parte delle contravvenzioni, che importino soltanto penalità pecuniarie.

I) Per quanto ha riguardo alla *Parte speciale del Codice penale*, cioè ai *delitti in ispecie* (libro secondo del Codice penale) e alle *contravvenzioni in ispecie* (libro terzo del Codice penale) è necessario esaminare quali variazioni e modificazioni convenga apportare alla definizione legislativa dei vari reati, in sè e nei loro rapporti reciproci, alla determinazione delle pene relative ai delitti e alle contravvenzioni, per quanto attiene specialmente alla loro misura legale e giudiziale, e infine alle condizioni di esercizio dell'azione penale nei singoli delitti (querela, richiesta, autorizzazione). Più particolarmente conviene studiare in armonia con le mutate condizioni della vita economica e sociale, se alcune azioni non prevedute come reati nel Codice penale o in altri codici o leggi, debbano, a causa del loro carattere antisociale, essere prese in considerazione e contemplate come reati, se alcune delle azioni oggi prevedute come reati debbano, per esser venuto meno il loro carattere antisociale, cessare dall'essere, come tali considerate, se alcuni reati debbano essere diversamente definiti o sottoposti a diverse sanzioni penali, o a diverse condizioni di perseguibilità giudiziale.

Così in materia di delitti contro la persona, occorrerà studiare un miglior regolamento legislativo dei reati di ingiuria e di diffamazione, per sostituire in taluni casi la pena pecuniaria, in congrua misura stabilita, alla pena restrittiva della libertà personale, per disciplinare la facoltà di prova allo scopo di impedire che il processo di diffamazione si risolva in un processo contro il diffamato, per istituire corti

di onore, davanti alle quali la prova dei fatti diffamatori possa seguire con maggior riservatezza di indagini e con maggior libertà di apprezzamenti. Così, sempre in materia di reati contro la persona, bisognerà considerare l'opportunità di un inasprimento delle pene per i reati di omicidio e sopratutto per le lesioni personali, e della perseguibilità *ex officio* di taluni contro l'integrità personale, per cui ora è richiesta la querela di parte. In materia di delitti contro il buon costume e l'ordine delle famiglie, bisognerà avvisare ad una più efficace repressione della pornografia, conformemente agli obblighi internazionali assunti dall'Italia. Nei delitti contro la sicurezza detto Stato si dovrà studiare la possibilità di reprimere alcune forme delittuose non contemplate nel Codice penale e in altre leggi, specialmente alcune forme di tradimento improprio commesse sia in tempo di guerra che in tempo di pace. Nei delitti contro la pubblica amministrazione dovrà meglio disciplinarsi la materia dell'oltraggio ai pubblici ufficiali, punendo oltre che l'oltraggio commesso in presenza del pubblico ufficiale anche quello commesso pubblicamente in sua assenza.

Infine converrà esaminare se non sia il caso di procedere a una riduzione delle azioni punibili, separando più nettamente il campo dei delitti da quello delle contravvenzioni, particolarmente delle contravvenzioni amministrative prevedute nelle leggi speciali, distinguendo i veri e propri reati da quei fatti, che sono in sostanza semplici torti amministrativi, da abbandonarsi alle sanzioni e ai procedimenti propri del diritto amministrativo, al fine pratico di evitare gli abusi delle sanzioni penali, che oggidì si lamentano specialmente nella materia regolata da leggi speciali.

L) È necessario in ultimo, per rendere più esatta e sicura la interpretazione del nostro Codice penale, nel campo pratico della applicazione giudiziale, provvedere ad emendare quelle disposizioni del Codice stesso che dànno luogo a quistioni tradizionali e sempre rinnovantisi, senza che la giu-

risprudenza possa mai raggiungere su di esse l'autorità di una « res perpetuo similiter judicata » e, insieme, a correggere quelle disposizioni che la dottrina e la giurisprudenza concordemente additano come formalmente imperfette e tali da ingenerare nella pratica, perpetue perplessità ed incertezze. Disposizioni delle quali dette ampio saggio il « progetto di interpretazione autentica di alcuni articoli del Codice penale » presentato nel 1910 dal guardasigilli Scialoja, che offre ancor oggi un prezioso materiale di studio.

Codice di Procedura Penale.

Il Codice di procedura penale vigente venne alla luce ed entrò in vigore fra così gravi e numerose critiche, come non toccò forse finora a nessun altro codice o legge. Critiche, che traevano forza ed importanza non solo dal numero, ma anche dal valore dei nomi individuali e dalla autorità dei voti collettivi. E tanto più degne di attenzione apparivano, quanto più la necessità e l'urgenza di una fondamentale riforma dei nostri istituti processuali penali, era stata da lunghi anni, e con rara unanimità, riconosciuta dagli uomini di legge: studiosi, magistrati e ordini forensi.

Si protestava contro la deficiente elaborazione del progetto, contro la scarsa ponderazione della sua struttura organica, contro la pratica difficoltà di attuazione di molti dei suoi istituti. I dissensi divennero più numerosi e frequenti, dopo la pubblicazione del nuovo codice. L'agitazione serpeggiò e poi divampò per l'Italia tutta, passando dalle curie ai congressi forensi, dalla stampa politica al Parlamento, dalle riviste scientifiche ai discorsi inaugurali dei procuratori generali. E tanta fu la sua forza che, a poco più di un anno dall'entrata in vigore del codice, il guardasigilli Orlando si

vedeva costretto a istituire, con Regio decreto 28 marzo 1915, una Commissione presieduta dal senatore Mortara con « l'incarico di proporre le modificazioni da introdursi in quelle disposizioni del vigente codice le quali, nella loro pratica applicazione, abbiano dimostrato la necessità di emendamenti ». Esempio davvero raro questo di un codice, che dopo la breve vita di un anno, subisce il vaglio di un immediato riesame!

Senonchè la Commissione Reale chiamata, in epoca così prossima alla creazione del codice, a quest'opera di revisione, non potè assolvere il suo compito. Essa, dopo alcune riunioni (30 settembre-5 ottobre 1915), in cui fu elaborato un progetto di regolamento per la notificazione degli atti giudiziari a mezzo della posta, non venne più convocata, nè i suoi studi ebbero corso ulteriore. Parve invero che le modificazioni proposte dai singoli commissari, per invito del presidente, rimettessero in discussione tutto il sistema e i principii fondamentali del codice, in contraddizione ai confini segnati all'opera della Commissione dalla relazione del guardasigilli premessa al decreto anzidetto, e dal discorso di lui che ne inaugurava i lavori. Forse — ed è ben naturale — non fu neppure estranea alla crisi dei lavori della commissione la guerra, che già nel pieno fervore, assorbiva il Governo in cure maggiori e più gravi. Comunque tali lavori più non ebbero seguito. Solo la parte relativa alle notificazioni postali fu recentemente ripresa in esame da una commissione nominata dal ministro Oviglio, e formò oggetto del Regio decreto 21 ottobre 1923, n. 2393, che in forza dei pieni poteri conferiti al Governo con la legge 3 dicembre 1922, ha disciplinato, appunto, la notificazione a mezzo della posta, degli atti giudiziari, così in materia penale come in materia civile.

Nè miglior fortuna ha avuto la commissione, pur essa di recente istituita dal ministro Oviglio, al fine di « studiare e proporre le eventuali modificazioni da apportarsi al vigente ordinamento dei giurati e ai procedimenti davanti alla Corte di Assise ». Commissione che neppure si fece a iniziare i propri

lavori, quantunque anche essa, come la precedente, non mai formalmente disciolta.

Senonchè il coro delle voci invocanti la necessità di una fondamentale revisione del nuovo Codice di procedura penale, affievolitosi durante la guerra, ha ripreso di recente nuovo vigore così nelle riviste giudiziarie come nei giornali politici, nei voti degli ordini forensi, come nei congressi scientifici (consiglio degli avvocati di Roma, congresso delle scienze di Catania) così nelle interrogazioni e interpellanze parlamentari (deputati Conti e Persico) come nei discorsi inaugurali dell'anno giudiziario (procuratore generale della Cassazione, Appiani). Onde può ben dirsi che la riforma dei nostri attuali ordinamenti del processo penale viene oggidì reclamata da ogni parte per quasi plebiscitario consenso.

E in verità la ormai decennale esperienza pratica del nuovo codice ha dimostrato, più assai che l'opportunità, l'indispensabile necessità di una sistematica revisione. L'analisi, larga e profonda, che la dottrina, la giurisprudenza, la quotidiana pratica del Foro già fecero di ogni parte del codice, mentre ha reso ormai sicura quella che può dirsi la fisonomia pratica del nuovo processo penale, ha confermato altresì, insieme a taluni innegabili pregi, numerosi e gravi difetti, che vanno ogni giorno di più assumendo rilevanza ed evidenza.

Oramai, dopo l'esperienza di oltre due lustri, non è più lecito persistere nella primitiva credenza che le difficoltà e le critiche mosse al nuovo Codice derivassero, più che da intrinseci difetti, dalla naturale diffidenza ed ostilità, che incontra ogni nuovo sistema di procedura. Neppure è più lecito cullarsi nell'illusione che la virtù di adattamento della esperienza sia sufficiente a sanare i mali, che affliggono l'organismo del nostro processo penale.

No. L'impossibilità, in cui la giurisprudenza si dibatte, di supplirle alle deficienze della legge, mercè un'opera sagace ed accorta di interpretazione, la sua impotenza a rimediare ai

mali dell'ordinamento processuale penale, mercè uno sforzo assiduo di adattamento di esso alle reali esigenze della vita sociale, si è fatta ormai palese ad ognuno. Sospinta dalla necessità, la giurisprudenza si è veduta costretta a sovrapporre la sua autorità alla autorità stessa della legge. Si è così venuta plasmando una notevole quantità di nuove consuetudini processuali che, ben spesso, non solo trascurano il diritto costituito, ma ad esso contraddicono. Norme e consuetudini, che, variando da luogo a luogo e da tempo a tempo in uno stesso luogo, cagionano profonde perplessità ed incertezze nella pratica giudiziale del diritto, e quasi richiamano alla memoria l'amara rampogna del Pascal « deux degrès de latitude bouleversent la jurisprudence: vérité au deçà des Pirénées, erreur au delà! ».

Ma altre ragioni ancora accrescono l'interesse ad una revisione della nostra legge di procedura penale. Anzitutto il monito che deriva dalle numerose disposizioni emanate durante il periodo bellico, che modificarono, o addirittura sospesero, per un tempo non breve, l'applicazione del Codice in più d'uno dei suoi istituti. Sospingono inoltre, nella via delle riforme del processo penale, gli insegnamenti germinati dalla recente unificazione legislativa penale del Regno colle provincie redente, e la esperienza, sia pur breve, dell'attuazione, nei territori annessi all'Italia, del nuovo Codice di procedura penale, non sempre in verità, atto a subire vantaggiosamente il confronto con l'ordinamento processuale austriaco. Determina infine la necessità di opportuni rinnovamenti legislativi nel campo processuale la previsione di un nuovo diritto sostantivo penale, di cui già si scorgono i futuri lineamenti, con cui converrà bene porre in armonia altresì la struttura del processo penale.

La revisione del Codice di procedura penale, una volta affrontata, non può, di necessità, limitarsi a singoli punti della legge, ma un po' per la stessa natura organica delle

norme processuali, un po' per i difetti di concezione e di sistemazione del Codice vigente, deve investire tutto quanto il complesso del Codice.

E valga il vero. Fra i difetti dell'odierna legislazione processuale penale viene in prima linea l'eccesso della sistemazione, che mal si confà ai fini pratici della legge e particolarmente di una legge di procedura, e che da un lato conduce a spezzare in più punti il regolamento legislativo di uno stesso istituto, e dall'altro costringe a frequenti richiami tra le varie disposizioni del codice. Vengono poi le improprietà tecniche nella forma e nello stile; il dottrinarismo astratto di molte disposizioni, la complicazione degli istituti che crea un meccanismo processuale mastodontico con un groviglio di competenze e di interferenze funzionali; la pesantezza del congegno processuale che, coll'impaccio delle proroghe e delle restituzioni dei termini, delle sospensioni e dei rinvii, con la defatigazione dei molteplici gravami, prolunga le istruttorie per anni e i dibattimenti per mesi; l'assidua minaccia delle troppo numerose decadenze processuali, e il gioco delle non meno numerose nullità, or sì or no sanabili, ascose in ogni istituto, che costituiscono come una perenne spada di Damocle tesa sul capo delle parti, dei funzionari requirenti e dei giudici; il carattere talvolta eccessivamente restrittivo, tal altra invece eccessivamente liberale delle disposizioni, infine il costo esorbitante dei processi penali, frutto a sua volta, del sopracarico del lavoro giudiziale dal codice stesso artificiosamente creato. Ecco alcuni dei difetti generali che viziano l'organismo del vigente codice di procedura. Una dettagliata enumerazione di tutti i singoli punti che sembra abbiano bisogno di emendamenti, sarebbe come ognuno intende, insieme impossibile ed inopportuna. Ciò non toglie tuttavia che, per sommari accenni e in via di esemplificazione, possano indicarsi quelli fra i vari istituti del codice, che più concordemente appaiono alla scienza e alla pratica meritevoli di revisione.

A) Nel campo delle *Disposizioni generali* merita anzitutto attenzione la materia dell'azione penale.

La disciplina delle cause sospensive dell'esercizio dell'azione penale domanda di essere integrata, sia introducendo nuove norme che attualmente difettano, ad esempio per il caso di infermità di mente dell'imputato sopravvenuta dopo il reato e prima o durante il procedimento, sia sottoponendo a revisione le norme esistenti, ad esempio quelle relative alle questioni pregiudiziali di Stato converrà vedere se non debbano essere opportunamente estese fino a comprendere le altre questioni di stato civile che non concernono lo stato di figliazione (esempio di matrimonio) e in genere tutte le controversie di stato (esempio di cittadinanza, di tutela di diritti onorifici e via dicendo). Sembra anche opportuno sottoporre a revisione il principio così detto della « unità del potere e della funzione giurisdizionale » che porta alla assoluta reciproca autorità dei giudicati penali nel processo civile e — ciò che non è sempre conveniente — dei giudicati civili nel processo penale.

L'istituto dell'azione civile derivante dal reato deve essere meglio regolato, sia per quanto riguarda la cosidetta riparazione pecuniaria per allargarne i confini, rendendo possibile, nel processo penale, la riparazione del danno morale; sia per quanto concerne l'eccezione che al principio «electa una via non datur recursus ad alteram» apporta il legislatore in caso di reati perseguibili di ufficio; sia infine per quanto attiene all'autorità di cosa giudicata della sentenza penale assolutoria sulla azione civile derivante dal reato, estesa, con manifesta eccessività, anche al caso di assoluzione per insufficienza di prove e anche alle questioni di vera colpa civile.

La disciplina della *competenza* deve pure essere oggetto di attento esame.

Per quel che concerne la competenza per materia giova studiare se non debbono sottrarsi alla competenza della Corte di Assise taluni delitti, specialmente quelli che implicano un esame di natura tecnica, come i delitti di calunnia e di fal-

sità in giudizio. Più ancora abbisogna di revisione la materia della competenza per connessione. Deve sottoporsi a revisione il principio per cui, in caso di concorso tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione speciale, l'una prevale sulle altre e le assorbe, principio che ha dato luogo a non pochi pratici inconvenienti; e così pure il principio della inseparabilità dei processi penali sino al termine della istruzione e quella della separazione dei giudizi nei casi di connessione obbiettiva fra reati di competenza delle Assise e reati di competenza del tribunale, che conduce bene spesso al pericolo di insanabili contraddizioni di giudicati.

Si sono fatte molte critiche alla definizione dell'*imputato* quale è data dal vigente codice. E in verità, l'inconveniente, che oggi si verifica di processi penali, di cui neppure giunge notizia a coloro che vi sono sottoposti, deve essere rigorosamente evitato. Occorre pertanto correggere l'infelice e ristretta definizione dell'imputato, contenuta nel codice processuale, studiando se non convenga considerare come imputato durante l'istruzione, chiunque in genere, in seguito a denunzia o a querela o a rapporto, sia stato comunque sottoposto a procedimento penale.

Il nuovo codice toglie al pubblico ministero il carattere di parte in giudizio, ostentandone una iperbolica indipendenza o neutralità, che meglio si confà al giudice, esso, sì, veramente, «rappresentante della legge» e della giustizia. Convien studiare pertanto se tale carattere di parte in causa non debba essere al pubblico Ministero restituito, sia distinguendo rigorosamente, la funzione accusatoria e requirente, che ad esso spetta come organo del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, dalla funzione giurisdizionale del giudice, quale organo del potere giudiziario; sia concedendo al pubblico ministero la facoltà di rinunziare al diritto di azione penale e di recedere dall'esercizio di esso; sia infine togliendogli la facoltà di agire nello interesse per conto e quasi in rappresentanza dell'imputato, che oggi gli è dalla legge affidata, snaturando

la sua figura di parte nel processo penale. Perchè se il pubblico ministero come organo distinto dal giudice deve conservarsi, esso non può essere raffigurato che come rappresentante dello Stato nella sua funzione esecutiva, e come attore e parte nel giudizio penale. Che se un tal carattere si volesse negargli, per farne un duplicato del giudice, tanto varrebbe abolirlo del tutto, e configurare tutto il processo penale come un procedimento *ex officio* che il giudice mette in moto per sua propria iniziativa.

Le definizioni legislative della *sentenza*, dell'*ordinanza*, del *decreto* vogliono altresì essere emendate, al fine di eliminare le numerose questioni esegetiche insorte nella pratica applicazione della legge; quelle ad esempio, se sia sentenza o ordinanza la decisione, emessa in sede di esecuzione, con cui il giudice chiude definitivamente il corso dell'esecuzione penale, se sia sentenza o ordinanza la decisione, con cui il giudice dichiara la nullità di un decreto di citazione o di una sentenza di rinvio a giudizio, o in genere di un atto istruttorio, ecc.

Più semplice e spedito, e sopratutto più sicuro deve essere reso il sistema delle notificazioni, argomento fondamentale rispetto alla istruzione e al giudizio.

L'arcaico sistema dell'affissione, per i casi frequenti di imputato di residenza o dimora ignota, mentre riesce di per sè assai complicato, non tranquillizza sempre pienamente la coscienza del giudice. Ma pure all'infuori dei latitanti, sono purtroppo numerosissimi, tra le persone che possano avere rapporti con l'Amministrazione della giustizia penale, coloro i quali non hanno residenza nè dimora facilmente accertabile, nè congiunti che siano disposti a facilitare le ricerche dell'ufficiale giudiziario. Si centuplica così l'inconveniente dei rinvii per irregolare notificazione del decreto di citazione all'imputato, causa non ultima delle lamentate lungaggini processuali. Durante i lavori preparatori del codice vigente si accennò all'idea della notificazione a mezzo della stampa, accolta da altre legislazioni moderne; l'avervi poi rinunziato

in modo assoluto non sembra che debba senza altro sconsigliare un eventuale riesame dell'argomento. Per facilitare le notificazioni si potrebbe anche stabilire l'obbligo per l'imputato di eleggere un domicilio durante l'istruzione, al quale le notificazioni dovrebbero intendersi sempre validamente fatte.

Converrà anche studiare, se non debbano essere anche ridotti i troppo numerosi *termini perentori,* che importano sanzioni di decadenza processuale, e opportunamente riesaminare la disciplina della restituzione in termini, che conviene confinare nei limiti più ristretti.

Il sistema delle *nullità* richiede una revisione paziente, sia per ciò che si attiene alle nullità assolute, da cui sembra debbano essere escluse quelle che concernono la rappresentanza del pubblico ministero sia per quanto riguarda le nullità relative, che converrebbe disciplinare in modo più semplice e più compiuto, eliminando anche le non lievi contraddizioni della legge, al fine in genere di falcidiare l'eccessivo numero di nullità che si annidano in ogni istituto.

B) Nel campo della *Istruzione dei processi penali* non sono meno vive e sentite le esigenze di una riforma.

Le norme relative agli *atti del pretore o del pubblico ministero* abbisognano di emendamenti. Occorre fra l'altro, esaminare se non sia il caso di abolire l'obbligo del procuratore del Re di richiedere al giudice istruttore di pronunziare decreto ogni qual volta ritenga che non si debba promuovere l'azione penale; obbligo che contraddice alla sua qualità di attore e di parte nel processo penale, e al carattere necessariamente discrezionale dell'azione penale. L'antico sistema della cosidetta «facoltà di inviare gli atti in archivio» sembra debba essere opportunamente rimesso in onore.

Parimenti converrà esaminare la convenienza di ritornare, in materia di *istruzione formale,* al sistema del codice abrogato, secondo il quale era resa obbligatoria l'istruzione formale per tutti i reati di competenza della Corte di assise e del tribunale, ove eccezionalmente non si procedesse per citazione

diretta o direttissima. Gli inconvenienti dell'attuale sistema sono unanimemente deplorati. Già la istruzione sommaria, per i reati di competenza del tribunale, in rapporto ad imputati detenuti, si converte assai spesso in formale pel verificarsi delle condizioni previste dall'ultimo capoverso dell'articolo 280; e rispetto agli imputati liberi si risolve pur di frequente in un procedimento non breve e complicato, stante la necessità di richiedere l'intervento del giudice istruttore per compiere determinati atti processuali, che sogliono utilmente praticarsi anche in procedimenti di non grande importanza. Oramai le Regie procure e specialmente le più importanti, hanno perduto la loro classica fisonomia di uffici inquirenti direttivi; esse si sono trasformate in altrettanti uffici di istruzione in cui si compiono indagini sulla più gran parte dei procedimenti relativi a reati gravissimi, che per precetto di legge, devono istruirsi col rito sommario, sino a quando non venga il momento dell'interrogatorio degli imputati e delle perizie, per cui deve intervenire il giudice istruttore. In sostanza presso ciascun tribunale funzionano due uffici d'istruzione; uno, l'ufficio di istruzione propriamente detto, il quale, pur avendo minori affari, è fornito di personale più completo e non è assillato dalle ristrettezze dei termini processuali, l'altro quello delle Regie procure, che deve istruire quasi tutti i processi, con assai minore disponibilità di personale e sotto l'aculeo dei brevissimi termini assegnati dalla procedura. Vi sono poi le complicazioni e gli indugi, a cui danno luogo le interferenze istruttorie, proprie del rito alternato, che culminano talvolta in veri conflitti di competenza fra il Pubblico Ministero e il giudice istruttore. A tutti questi inconvenienti non vi è che un rimedio: restituire al procedimento sommario — riducendone la sfera di applicazione ai casi in cui esso è veramente utilizzabile — il suo carattere spiccatamente accusatorio, stabilendo cioè che il procedimento abbreviato debba adottarsi quando il pubblico ministero sia in grado di citare taluno direttamente in giudizio, previe soltanto sommarie investigazioni

o informazioni di polizia giudiziaria; e che in ogni altro caso debba seguirsi la istruzione formale.

La disciplina delle *perizie* si è manifestata nella pratica così piena di difetti e di inconvenienti da richiedere una pronta revisione. Deve studiarsi se non convenga che la scelta dei periti sia fatta soltanto tra coloro che siano iscritti legalmente in appositi albi professionali di periti; deve vedersi se le perizie debbano essere affidate nel procedimento penale a persone tecniche, da scegliersi esclusivamente dal giudice di ufficio e senza istanza di parte, solo concedendo alle parti la facoltà di farsi rappresentare presso di esse da difensori tecnici, cioè da periti di parte. Deve anche esaminarsi la possibilità di istituire la cosidetta « revisione di perizia ».

In materia di *prova testimoniale e documentale* appare certamente ispirato da intenti nobilissimi quel complesso di norme, per cui si vieta di interrogare i testimoni sulle voci correnti nel pubblico intorno ai fatti della causa e sulla moralità in genere delle parti; per cui si colpisce di nullità la lettura di documenti che contengono informazioni e notizie di tal genere, e la lettura di deposizioni di testimoni non esaminati dal giudice colle norme dell'istruzione formale. Ma la applicazione di tali divieti, forse per il modo con cui i medesimi sono stati formulati, genera spesso incertezza di interpretazione e dà luogo a gravi inconvenienti. Due fondamentali osservazioni consigliano una revisione di tali norme. L'una è che queste, così come sono state concepite e redatte, contrastano col principio che in materia penale la verità materiale deve prevalere su quella formale, nonchè colla necessità generalmente riconosciuta di accertare e definire, insieme alla esistenza materiale e alla configurazione giuridica del reato, anche la personalità fisica e morale dell'imputato. L'altra osservazione è che si tratta in fondo di norme, che dovrebbero riferirsi piuttosto alla valutazione delle prove che alla loro assunzione. Nè è da trascurare il rilievo che vi sono reati (per esempio l'incesto, il concubinato) i cui rispettivi

estremi (pubblico scandalo, notorietà) richiedono accertamenti, i quali possono apparire antitetici alle restrizioni processuali sopra ricordate.

Circa *l'istruzione sommaria,* come si è già detto, essa dovrebbe essere limitata ai casi in cui il pubblico Ministero possa, dopo sommarie indagini, citare in giudizio direttamente l'imputato; ciò che significa che gli dovrebbe essere data facoltà di richiedere tutte le volte che lo creda opportuno, l'istruzione formale. Sarà evitato così il frazionamento delle funzioni istruttorie fra le mani del procuratore del Re e quelle del giudice istruttore, la duplicazione degli uffici d'istruzione, l'interferenza della funzione istruttoria del pubblico Ministero con quella del giudice istruttore; le citazioni a giudizio degli imputati, istruzioni incompiute e affrettate, con grave danno della libertà degli onesti non meno che della punizione dei colpevoli.

Anche debbono rivedersi le norme relative all'istituto del *decreto penale,* che converrà esaminare se non possa ricevere una più ampia sfera di applicazione, estendendolo a tutte o alla maggior parte delle contravvenzioni, che importino semplici penalità pecuniarie, e anche a taluno dei minori delitti punibili con pena pecuniaria. Converrà anche vedere se non debba contenersi in più ristretti limiti la facoltà di opposizione del condannato per decreto, facoltà che frustra bene spesso gli scopi di semplicità e di speditezza processuale, a cui tende l'istituto del decreto penale, provocando l'apertura di dibattimenti inutili e infondati.

In tema di *custodia preventiva* occorre urgentemente rimediare agli inconvenienti della cosidetta « scarcerazione automatica », che costituisce un continuo impaccio e un perenne spauracchio per le autorità inquirenti e requirenti. A contrario il sistema dei mandati appare talvolta troppo rigoroso e suscita gravi apprensioni circa la garanzia del diritto individuale di libertà. Così pure troppo rigorosa appare l'attuale disciplina della libertà provvisoria, nè sarebbe fuori di luogo

la concessione di maggiori facoltà al giudice in questa materia.

C) Anche le norme del *giudizio penale* reclamano importanti e talora fondamentali riforme.

Le disposizioni relative al *giudizio di Assise*, nella loro relazione coll'ordinamento dei giurati, abbisognano di radicali trasformazioni. Sono unanimi le lagnanze contro il funzionamento attuale delle Corti di Assise, i giudizi, è doloroso il dirlo, vanno ogni dì perdendo credito. Conviene dunque anzitutto rivedere e modificare il sistema di nomina dei giurati, la cui selezione avviene oggidì alla rovescia, specie dopo che la legge elettorale ha, con l'universalità del suffragio, allargato a dismisura le categorie, tra cui cade la scelta di essi, togliendo la garanzia di quel minimo di cultura, che era prima richiesto come condizione di idoneità. Tale minimo, da determinarsi in misura sufficientemente elevata, deve essere di nuovo ristabilito. Conviene inoltre migliorare il nuovo sistema di votazione del giurì, che l'illogica tripartizione della questione di colpabilità, con la moltiplicazione chilometrica dei quesiti, coi questionari complicati e confusi, disorienta i giurati, dando luogo a verdetti illogici, contradditori e talvolta insensati. Conviene ancora modificare la norma che impone il licenziamento dei giurati supplenti prima della deliberazione del verdetto, che porta talvolta, per la successiva mancanza di questo o di quel giurato nelle more della deliberazione, alla necessità di rinviare e rinnovare processi gravissimi. Ma sopratutto è venuto il tempo di studiare una più profonda e radicale riforma a decidere se, tenuto conto della mentalità del giurato italiano, che vuole essere giudice della colpa e padrone della pena, e tenuto conto altresì della necessità di un controllo più serio e più competente nella formazione del verdetto, non convenga addirittura rinunziare al principio della separazione del fatto dal diritto nei giudizi di assise, ammettendo i giurati a decidere, insieme col magistrato, e questo con quelli le questioni tutte di fatto e di diritto, e a

procedere insieme all'assoluzione o alla condanna e alla conseguente applicazione della pena.

Sempre in materia di giudizio di assise, convien rimediare ai guai che crea lo strano divieto di espletare i giudizi contro imputati a piede libero, senza il beneplacito degli imputati stessi. Divieto per cui siffatti giudizi si protraggono talora all'infinito, in seguito al gioco, più volte ripetuto degli imputati di presentarsi all'udienza, per poi allontanarsi prima dell'interrogatorio, allo scopo di far celebrare il dibattimento nel momento e nelle condizioni, che essi ritengono per sè più favorevoli.

Il *giudizio in contumacia* in genere, così come è regolato dal codice vigente, dà luogo a gravi inconvenienti. Fra i quali è da porsi non solo la possibilità di infiniti rinvii, nel caso che l'imputato creda di presentarsi a dibattimento iniziato (e nulla in verità gli vieta di farlo più volte di seguito), ma anche la possibilità di molteplici rinnovazioni di dibattimento e di conseguenti ed eventuali contraddizioni di giudicati, nell'ipotesi di più imputati contumaci, che si presentino uno alla volta al dibattimento. Occorre affrontare radicalmente il problema, studiando se non sia il caso di eliminare il dilatorio e complicato rimedio della cosidetta « purgazione della contumacia », rinforzando invece il valore delle sentenze contumaciali, mediante la parificazione del giudizio contumaciale al giudizio in contraddittorio, anche per quanto riguarda la disconosciuta facoltà della difesa del contumace di proporre prove a discolpa dell'imputato.

L'appello in materia penale, pei difetti che sono ad esso inerenti, e che sono troppo noti perchè occorra qui rammentarli, è stato sempre fra gli istituti processuali più combattuti. Conviene finalmente vedere se sia il caso di procedere alla sua soppressione, o per lo meno di trasformarlo così radicalmente da eliminare i più gravi inconvenienti a cui esso dà luogo.

L'istituto del *ricorso per Cassazione* deve essere discipli-

nato col maggiore rigore per evitare l'abuso dei ricorsi. I casi di ricorso, le sentenze contro cui si può ricorrere, la distribuzione della competenza tra le due sezioni penali della Corte di Cassazione, la enumerazione dei casi di annullamento senza rinvio, sono i punti che più abbisognano di essere riveduti e migliorati. Il deposito di una somma a garanzia del pagamento della multa nei casi di ricorso infondati deve essere preso in opportuna considerazione.

Infine la *revisione dei giudicati penali* appare meritevole di un miglior regolamento legislativo. Conviene esaminare l'opportunità di ammettere altresì la revisione dei giudicati di proscioglimento, specie in caso di sopravvenuta confessione dell'imputato prosciolto.

Ordinamento Giudiziario

Il problema dell'ordinamento giudiziario affatica, si può dire dalla costituzione del Regno in poi, tutti i Governi e tutti i Guardasigilli. Basti ricordare che dopo la legge fondamentale del 6 dicembre 1865, si sono avuti in questa materia circa ottanta provvedimenti legislativi. Così alle norme sancite dalla legge fondamentale sull'ordinamento giudiziario, se ne sono venute a sovrapporre altre numerosissime, che hanno finito per creare uno stato di incertezza e di disagio, al quale è pur necessario porre rimedio.

Sarebbe fuor di luogo fare una esposizione, anche solo riassuntiva, di tutti i provvedimenti emanati dalla costituzione del Regno fino ad oggi, allo scopo di dare assetto alla gerarchia giudiziaria. È però opportuno accennare ai principali tra essi, per dimostrare a quanta varietà di criteri siano state informate le varie leggi emanate in questa materia, ed a quali continue oscillazioni ed incertezze sia stata esposta la carriera dei magistrati.

Col Regio decreto 6 dicembre 1865, numero 2626, fu stabilito che (come avviene ancor oggi) la carriera giudiziaria si iniziasse, dopo appositi esami di concorso, col grado di uditore. L'uditore doveva sostenere un esame pratico, non prima di un anno, se aspirava alla carica di pretore; non prima di tre se aspirava a quella di aggiunto giudiziario. I pretori venivano destinati alle preture; gli aggiunti invece venivano assegnati ai Tribunali e alle Regie procure, per esercitarvi rispettivamente le funzioni di giudice e di sostituto procuratore del Re. Giudici potevano poi esser nominati tanto i pretori, quanto gli aggiunti giudiziari. I giudici potevano essere promossi dopo sei anni, presidenti di tribunale o consiglieri di Corte d'appello e, dopo altri sei anni di permanenza in tali gradi, consiglieri di Cassazione.

Come ben si vede l'ascesa ai posti superiori non era punto impedita ai pretori; la maggior parte dei quali però, preferiva di non esporsi ai giudizi di merito, e conteneva le proprie aspirazioni entro il più modesto ambito della funzione giudiziaria mandamentale; di tal che coloro che presceglievano la carriera giudiziaria superiore, pervenivano alle Corti, se non nei limiti minimi di tempo indicati, in un periodo non eccessivamente lungo, e in ogni modo tale da non eludere le legittime aspettative di carriera.

Questo stato di cose, che si poteva dire in complesso soddisfacente, e tale da attirare alla carriera giudiziaria molti ottimi elementi, fu mutato dalla legge 8 giugno 1890, n. 6878, la quale della carica di pretore fece un grado intermedio della gerarchia, tra quello di aggiunto giudiziario e quello di giudice o sostituto procuratore del Re. La stessa legge stabilì che ai posti di questo ultimo grado si provvedesse di regola col criterio della anzianità congiunta al merito, ed eccezionalmente mediante il concorso per esami, detto di merito distinto, superando il quale gli aggiunti giudiziari ed i pretori conseguivano il grado di giudice e di sostituto procuratore del Re senza attendere il loro ordinario turno di promovibilità. La in-

novazione si proponeva sopratutto l'intento di elevare le condizioni morali e culturali di coloro, ai quali era affidata la giurisdizione inferiore, e di togliere ogni disparità tra la carriera inferiore e quella della magistratura. Ma, col riunire tutti i i magistrati in un unico numerosissimo ruolo, finì col rendere la carriera lentissima, perchè nel solo grado di pretore, quando non si superava l'esame di merito distinto, che pochissimi tentavano, si rimaneva per non meno di un decennio.

Si creò così nella classe dei pretori un'altra specie di disagio morale, e questo di necessità, comune a tutti i giovani magistrati, che tutti dovevano passare per le preture, affrontando il disagio di sedi piccole e lontane, e ivi permanere per lunghi anni, giungendo così ai tribunali stanchi e spesso sfiduciati. Per riparare a tale grave inconveniente, la legge 14 luglio 1907, n. 511, abolì il grado di pretore; e ad esercitare le funzioni di pretore destinò gli aggiunti giudiziari e i giudici. Fu inoltre stabilito con la stessa legge che gli aggiunti giudiziari potessero, senza attendere il loro turno ordinario di promozione per anzianità, sottoporsi, dopo tre anni di grado ad un esame di merito; che i posti di consigliere di Corte d'appello o parificati fossero annualmente conferiti per tre quinti per anzianità, previo giudizio di promovibilità, e per due quinti per concorso per titoli; e che per simile concorso fossero conferiti i posti di consigliere di cassazione o parificati. La legge del 1907 stabilì pure che il limite di età, per il collocamento a riposo dei magistrati, il quale fino ad allora, era stato per tutti stabilito a 75 anni, venisse, per i magistrati di grado non superiore a consigliere di Corte di appello, portato a 70.

Ma le cose non tardarono ad essere ancora modificate. Furono infatti aboliti i concorsi; e con la legge del 19 dicembre 1912, n. 1311, fu ripristinato il grado di pretore, e furono ristabiliti per la promozione al grado di consigliere di appello e di cassazione speciali scrutinî; mentre i limiti di età per il collocamento a riposo, venivano portati a 65 anni per

i giudici e sostituti procuratori del Re e a 70 per i magistrati di cassazione, conformemente a quanto era stato già stabilito per quei di Corte di appello.

Occorre infine, ricordare altri due provvedimenti organici adottati più recentemente in materia di ordinamento giudiziario; e cioè il Regio decreto 14 dicembre 1921, n. 1898, ed il Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2786, integrato dall'altro di pari data n. 2785.

Il primo di tali decreti non apportò in sostanza notevoli modificazioni alle disposizioni allora vigenti in materia. Due innovazioni vanno tuttavia poste in rilievo: quella relativa all'abbassamento del limite di età dai 75 ai 70 anni anche per i magistrati di grado superiore a quello di cassazione, e quella relativa al Consiglio superiore della magistratura — supremo organo consultivo per ciò che concerne la carriera dei magistrati — che, fino ad allora di nomina Regia, fu stabilito dovesse eleggersi dai magistrati stessi. Ma la prima di tali disposizioni fu oggetto di critiche; ed in realtà essa non apportò alcun sensibile vantaggio alla massa dei magistrati, allora come oggi anelante ad effettivi miglioramenti di carattere obbiettivo e generale, e la seconda costituì un tentativo che neppure raccolse unanimità di consensi, sembrando ai più che non fosse opportuno di introdurre in seno alla magistratura lo spettacolo di lotte elettorali, che davano luogo necessariamente a gare di personali ambizioni, non confacenti al decoro e alla natura dell'ordine giudiziario.

Gli altri due decreti si riferiscono all'ultima riforma attuata dal ministro Oviglio, al quale spetta l'incontestabile merito di aver unificata la Suprema Corte, anche nella materia civile, eliminando così una delle principali cause delle difformità che si manifestano nella giurisprudenza; e di aver riordinate le circoscrizioni giudiziarie, sopprimendo finalmente quegli uffici, la cui sopravvivenza non era giustificata da vere necessità di servizio, ma sopratutto da ragioni di interesse locale. Con la predetta riforma fu inoltre reso nuovamente di

nomina Regia il Consiglio superiore della magistratura; furono aboliti i gradi di primo presidente di corte di appello e parificati, le cui funzioni si stabilì venissero conferite per incarico a consiglieri di cassazione, aventi almeno tre anni di grado; fu ripristinato un concorso per titoli per i posti di consigliere di cassazione, e fu adottato per le promozioni dei magistrati di tribunale a magistrati di appello il sistema cosidetto degli « scrutinii anticipati », per effetto dei quali possono chiedere di essere scrutinati prima del proprio turno di anzianità, i giudici ed i sosituti procuratori del Re, i quali siano compresi entro il seicentesimo numero di graduatoria dopo quello dell'ultimo chiamato per lo scrutinio a turno, previo favorevole parere di un consiglio giudiziario, istituito presso ciascuna Corte di appello.

Se si deve, dopo un'esperienza di 60 anni, dare un giudizio complessivo su tutta questa serie di riforme, il giudizio deve essere, a mio avviso, favorevole alla legge fondamentale del 1865, che appare tuttora come la più organica, la più rispondente alle esigenze pratiche della funzione giudiziaria e quella che, distinguendo i magistrati secondo le loro attitudini e le loro aspirazioni, assicurava a tutti una carriera adeguata, e garantiva ai migliori il conseguimento, in un tempo relativamente breve, dei gradi elevati della magistratura.

Il difetto fondamentale della legislazione posteriore sta in ciò che essa non venne, come la legge del 1865, coordinata con tutto il resto della legislazione italiana, e sopratutto non fu coordinata con i Codici di procedura civile e penale, di cui ogni legge sull'ordinamento giudiziario, deve essere il necessario complemento. Vano è infatti il voler mutare la disciplina degli organi quando rimane intatta quella della funzione. Tutte le leggi pertanto che si susseguirono dopo il 1865 operarono riforme esteriori e imperfette. È necessario ora, che l'Italia si appresta a rivedere tutti i suoi Codici, e quindi anche i Codici processuali, non lasciarsi sfuggire l'occasione di una riforma veramente organica dell'ordinamento giudiziario.

D'altro canto, se è vero che la revisione delle leggi sull'ordinamento giudiziario non può farsi se non in connessione con la riforma delle leggi processuali implica, per necessaria conseguenza, la revisione dell'ordinamento giudiziario. La disciplina della competenza, il tipo del processo civile, la struttura del processo penale, specie nella fase istruttoria; i mezzi di gravame tanto in materia civile quanto in materia penale, si ripercuotono di necessità sull'ordinamento giudiziario.

D'altro canto la necessità di una organica revisione delle leggi sull'ordinamento giudiziario deriva anche dalle condizioni di disagio, in cui, malgrado le numerose riforme, continua a versare la magistratura italiana.

Causa fondamentale del disagio è sempre, a mio avviso, la lunghezza della carriera, dovuta alla fusione del ruolo della magistratura superiore con quella dei pretori, e alla fusione del ruolo del pubblico ministero con quella della magistratura giudicante.

Di fronte a 2350 posti di giudici e sostituti procuratori del Re l'ordinamento vigente non porta che 827 posti di consiglieri e sostituti procuratori generali di corte d'appello e 187 posti di consigliere di cassazione e sostituti procuratori generali di cassazione, dimodochè in via normale non occorrono meno di 25-30 anni ad un giudice per arrivare in Corte di appello. La carriera si presenta così lunga e di una desolante uniformità, tale quindi da scoraggiare i migliori. Di qui quel desiderio, naturale del resto, nei più intelligenti e nei più ambiziosi di abbreviare questo lungo ed aspro cammino, quella ricerca dei mezzi atti a superare i colleghi posti innanzi nel ruolo, con promozioni di merito, che da taluno si è voluto definire col nome di « carrierismo ».

I rimedi proposti, volta a volta, per dare sfogo al desiderio legittimo, nei migliori magistrati, di un abbreviamento della carriera, sono stati vari. Ne ricorderò tre sperimentati nelle ultime riforme oppure suggeriti da gruppi di interessati:

il concorso per titoli; gli scrutinii anticipati, la equiparazione dei gradi.

Il concorso per titoli, introdotto dalla legge del 1907 è stato oggetto di critiche e non tutte infondate, perchè non è sempre agevole giudicare un magistrato, in via assoluta e in via comparativa, dai titoli che egli può presentare.

I titoli dei magistrati, assorbiti dal loro lavoro quotidiano, non possono essere che le sentenze o le requisitorie. Ora non tutti i magistrati hanno occasione di redigere sentenze o requisitorie importanti, in cui abbiano modo di risolvere gravi questioni, non sempre la sentenza o la requisitoria migliore è quella più ampiamente o dottamente motivata. D'altro canto i lavori scientifici non sono sempre l'indice della capacità del magistrato a bene esercitare la sua funzione. Nè il concorso per titoli tiene conto sufficiente di molti elementi che sono essenziali per la qualifica del magistrato. Infine il giudizio sui titoli che un magistrato può presentare offre tale campo, di necessità, alla valutazione subiettiva, da rendere il concorso per soli titoli una pura e semplice promozione per merito comparativo, senza limiti e senza nessuna seria sostanziale garanzia.

Una critica analoga deve farsi al sistema degli scrutini anticipati, che pure offre largo campo all'arbitrio e che danneggia gravemente dal punto di vista materiale e morale, i magistrati pretermessi.

Infine l'equiparazione dei gradi, che si chiede oggi limitatamente ai gradi di giudice di tribunale e di consigliere di appello, è un rimedio disperato, che consiste nel condurre alle più estreme conseguenze l'errore, da cui derivò il disagio attuale. Poichè, con la fusione della carriera inferiore con quella superiore e con l'equiparazione fra il grado di pretore e quello di giudice, si è creata nei primi gradini della carriera, una tale massa di magistrati da rendere difficile e lunghissimo l'accesso alla Corte di appello; continuiamo, si dice, per questa

via e fondiamo anche il grado di giudice con quello di consigliere; così nessun giudice essendo consigliere, tutti avranno l'illusione di diventarlo. Ma si tratta di pura illusione; equiparando i giudici ai consiglieri di appello non si farebbe che aggravare lo stato di disagio morale, in cui versa attualmente la magistratura. Di fronte infatti al vantaggio materiale di poter raggiungere, col semplice decorso del tempo, lo stipendio dell'attuale consigliere di appello, starebbe il danno morale gravissimo di una carriera, divenuta ancora più uniforme, stagnante e congegnata in modo, da costringere il magistrato a una permanenza di oltre trenta anni nello stesso grado e, bene spesso, nelle stesse funzioni. Starebbe l'ingiustizia di equiparare con un egualitarismo assurdo, nel grado, e quindi nella dignità e nel prestigio, il giovane giudice con cinque anni di carriera, e il magistrato anzianissimo, con trentacinque o quaranta. E starebbe infine il danno e l'ingiustizia insieme della confisca delle sedi migliori, a vantaggio dei magistrati che oggi vi si trovano come pretori o come giudici, e che vi resterebbero diecine di anni, fino alla promozione in Cassazione, in attesa che una ulteriore riforma completi l'opera equiparando il pretore al consigliere della Corte suprema. Si comprende la tendenza ad allargare l'impiego di magistrati di grado superiore in collegi o uffici giudiziari inferiori, per l'esercizio di funzioni speciali (esempio: consiglieri di Cassazione in funzione di presidente di tribunale, consiglieri di appello in funzioni di presidente di sezione di tribunale, o di pretore capo). In tale modo si ottiene l'intento di aumentare i posti superiori, migliorando la carriera senza sopprimerla; e su questa via, per la quale si è messa già la riforma Oviglio, si può agevolmente proseguire. Non si comprende invece, se non come uno espediente suggerito da necessità, gravi certamente, ma transitorie, come la difficoltà dei trasferimenti per la crisi degli alloggi, l'idea di livellare tutti e tutto, sopprimendo ogni stimolo ed eliminando ogni soddisfazione nella carriera del

magistrato. A quel proposito sembra, anzi, opportuno tornare sopra una equiparazione attuata con l'ultima riforma: quella tra consigliere di Cassazione e primo presidente di Corte di appello, ripristinando il grado di primo presidente di Corte d'appello, di presidente di sezione di Cassazione, di procuratore generale di appello e di avvocato generale di Cassazione. L'equiparazione, qui, come in ogni altro campo, toglie prestigio ed autorità al magistrato, e, convertendo il grado in incarico temporaneo, ne diminuisce la serenità di spirito e ne menoma l'indipendenza.

Constatati gli inconvenienti dei vari sistemi, messi innanzi per rendere meno lunga e meno aspra la carriera del magistrato, non si può negare che il rimedio più radicale, ma più risolutivo sarebbe pur sempre quello di tornare alla legge fondamentale del 1865 che, con saggio criterio, distingueva la carriera inferiore della magistratura (pretori) dalla carriera superiore (giudici di tribunale, di appello e di Cassazione). Si operava, per tal modo, fin dall'inizio della carriera, una *selezione volontaria*, la più efficace, e quella che, per sua natura, meno dà luogo a critiche e a recriminazioni. I magistrati più modesti, di minori ambizioni, quelli che, per essere nati e vissuti in piccoli comuni, sentono meno il disagio di una vita isolata in sedi minori, pesato il pro ed il contro, sceglievano la via del pretorato. Quelli di maggiori ambizioni, desiderosi di più vasti orizzonti di vita, prendevano la strada, più aspra in principio, ma più promettente di avvenire, della magistratura superiore. Questa auto-selezione consentiva di formare gli organici della magistratura in modo, da rendere la carriera dei tribunali e delle Corti di appello relativamente assai rapida, senza perciò precludere la via dell'ascesa ai migliori pretori.

Il sistema non sembrò democratico, sebbene avesse fatto in complesso, buona prova, e lo si abolì.

È da vedere pertanto se non convenga ritornarvi, coi

necessari temperamenti ed adattamenti, fra cui in prima linea dovrebbe essere un buon trattamento economico dei pretori, sì da conferire sufficiente attrattiva anche alla carriera delle preture.

Non è tuttavia possibile dissimularsi le difficoltà pratiche del ripristino di una situazione cessata oramai da trentacinque anni, e alla quale altre abitudini e altre tradizioni si sono sovrapposte. D'altro canto, diminuito il numero delle preture ed equiparato il grado di pretore a quello di giudice, il danno della unificazione delle carriere è alquanto scemato, essendosi ridotta, entro più ragionevoli limiti, la permanenza obbligatoria dei giovani magistrati nelle piccole sedi di pretura.

Conservando il sistema oggi vigente, diventa più che mai importante la soluzione del problema della carriera. Conviene a questo proposito riconoscere anzitutto che il desiderio di un più rapido avanzamento non è determinato soltanto da legittima ambizione di pervenire con relativa sollecitudine a un più elevato gradino della scala gerarchica, ma anche dalla aspirazione, più concreta, di conseguire in un tempo non eccessivamente lungo un più adeguato trattamento economico. In verità malgrado i miglioramenti sensibili recati, in questi ultimi anni, alla condizione materiale dei magistrati, si deve riconoscere che il trattamento economico della magistratura, in relazione all'importanza sociale della funzione, alla necessità per lo Stato di circondarla del più alto prestigio e di attirarvi i giovani migliori, non è ancora soddisfacente. Già i miglioramenti concessi, pure inadeguati di fronte alla svalutazione della moneta e al rincaro dei prezzi, sono stati largamente neutralizzati dall'aggravarsi dei due fenomeni. La situazione fatta alla magistratura dal decreto legislativo 23 dicembre 1923 fu certamente degna dal punto di vista morale, essendosi dato ai magistrati il vantaggio di un grado, in confronto degli altri funzionari dello Stato, ma dal punto di vista materiale non costituì che un insignificante miglioramento, essendo stata

soppressa ed assorbita dai nuovi stipendi la cospicua indennità di carica che la magistratura già godeva anteriormente alla riforma. E il risultato non certo confortante degli ultimi concorsi, nei quali i concorrenti furono scarsi e mal preparati, tanto che grande parte dei posti vacanti non si è potuta coprire, sta a dimostrare quanto poca attrattiva eserciti sui giovani la carriera giudiziaria, e come tuttora inadeguato sia il trattamento economico fatto alla magistratura. A questa prima, fondamentale esigenza occorre dunque provvedere, e il Governo, pur nei limiti consentiti dalla generale situazione finanziaria dello Stato, non verrà meno a questo suo obbligo, se lo assisterà il consenso del Parlamento.

Quando alla disciplina della carriera, constatati i difetti del sistema degli « scrutinii anticipati » bisognerà studiare se non convenga, anche in questo campo, tornare all'antico, con i miglioramenti suggeriti dalla esperienza e introdurre per la promozione da giudice a consigliere di Corte di appello, la triplice classificazione di « merito distinto » da accertarsi mediante esame di concorso; di « promovibile a scelta » e di « promovibile ». Il concorso per esame, in verità, era dalla legge del 1890 stabilito per la promozione da aggiunto giudiziario o pretore a giudice, ma, fuso il grado di giudice con quello di pretore, stabilita la promozione automatica del giudice aggiunto a giudice dopo tre anni di funzioni, il concorso dal grado di giudice aggiunto a quello di giudice non avrebbe più ragione di essere, e dovrebbe forse essere sostituito dal concorso per il grado di consigliere di appello. Il concorso per esame, sotto il regime della legge del 1890, fece eccellente prova e ad esso debbono la loro carriera parecchi fra i più insigni magistrati italiani. Ristabilendolo si ripristinerebbe lo stimolo allo studio e alla meditazione in tutti i magistrati desiderosi di una più rapida carriera; studio e meditazione, che gioverebbero non solo ai vincitori del concorso, ma a tutti i magistrati che tentassero la prova. Riservata una conveniente

aliquota dei posti vacanti ai vincitori del concorso per esame (un quinto sembrerebbe sufficiente) il restante dei posti dovrebbe essere attribuito ai magistrati dichiarati promovibili a scelta. L'accesso al concorso dovrebbe essere disciplinato in modo da assicurare il possesso, nei vincitori, oltre che della necessaria cultura giuridica, anche della indispensabile maturità ed esperienza giudiziaria. Ad ogni modo questa è materia che deve essere oggetto di attento esame. Per la nomina in Cassazione, richiesta una determinata anzianità di grado, criterio decisivo di scelta dovrebbe essere il merito, riservata forse soltanto una piccola aliquota dei posti all'anzianità congiunta al merito, in modo da non precludere ogni speranza di ascesa a quei magistrati, che pur non distinguendosi per eccezionali requisiti, hanno per sè pur sempre, accanto a sufficienti doti di intelligenza e di cultura, una profonda e matura pratica degli affari giudiziari.

Disciplinato in tal modo l'avanzamento, migliorate congruamente le condizioni economiche dei magistrati, è da confidare che alla magistratura accorreranno di nuovo i giovani migliori, e che la carriera del magistrato si svolgerà in modo da garantire ad esso, come è pur necessario, una vita scevra dalle preoccupazioni che oggi, purtroppo, l'assillano.

Quanto alla indipendenza della magistratura, essa, più che effetto delle norme giuridiche che la garantiscono, è una conseguenza dello stato di spirito, in cui il magistrato si trova; il problema pertanto più che un problema giuridico è un problema morale. Fra le cause infatti che possono limitare la libertà del magistrato, sono, è vero, le esorbitanze del Governo, ma più ancora le pressioni dell'ambiente, lo scatenarsi delle passioni politiche, le intemperanze della stampa. E contro tutte queste illegittime ingerenze, pure non negando l'efficacia delle difese legislative, bisogna contare sopratutto sullo spirito di indipendenza della magistratura, che bisogna conservare e rafforzare, garantendo ad essa condizioni ma-

teriali e morali di vita, che ne rendano altissima la dignità e incrollabile il prestigio.

Bisogna dirlo ad onore della magistratura italiana. Malgrado le angustie di ogni genere in cui si è spesso dibattuta, essa ha conservato sempre elevatissimo questo spirito. Tale prezioso patrimonio, rimasto intatto attraverso le prove più dure, il Governo intende custodire gelosamente, e se è possibile, con adeguate provvidenze, rafforzare, qualora, come non dubita, il Parlamento vorrà essergli largo della sua fiducia.

SULLA DELEGA AL GOVERNO DEL RE DELLA FACOLTÀ DI EMENDARE IL CODICE PENALE, IL CODICE DI PROCEDURA PENALE, LE LEGGI SULL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E DI APPORTARE NUOVE MODIFICAZIONI E AGGIUNTE AL CODICE CIVILE ».

DISCORSO ALLA CAMERA DEI DEPUTATI (*)

Onorevoli colleghi, sulla necessità e anche sull'urgenza della riforma dei due Codici penale e di procedura penale, si può dire che vi è stata concordia, sia tra gli oratori che qui hanno parlato e tra i relatori del disegno di legge, sia tra gli scrittori, i quali in questo periodo di tempo si sono occupati dell'argomento. Dirò di più, durante la discussione del disegno di legge presentato dal mio predecessore onorevole Oviglio per la delega al Governo il Re della facoltà di riformare il Codice civile, il Codice di procedura civile, il Codice di commercio e il Codice della marina mercantile, voci si levarono e anche dai banchi dell'estrema sinistra, per invocare la riforma del Codice penale e del Codice di procedura penale.

E nel Senato del Regno, durante la discussione del bilancio della giustizia, oratori insigni come il senatore Garofalo, hanno insistito non soltanto sulla necessità, ma anche

(*) Pronunciato nella tornata del 27 maggio 1925.

sull'urgenza della revisione della nostra legislazione penale; tanto che il senatore Garofalo domandò in modo preciso che si stralciassero alcuni argomenti della riforma, come per esempio, il problema dei delinquenti pazzi, dei delinquenti minorenni, e dei delinquenti abituali, e se ne facesse oggetto di un apposito disegno di legge, nella speranza che la riforma così ridotta potesse più rapidamente attuarsi.

Al senatore Garofalo e ad altri senatori, che mi rivolsero simile richiesta, io ho risposto citando i cinque progetti di legge che sul problema della delinquenza abituale sono stati presentati alla Camera in tempi molto tranquilli, e che pure non poterono giungere in porto, ciò che è, a mio avviso, una riprova della necessità di ricorrere ad un altro metodo per ottenere l'intento, che tutti desideriamo.

Eppure, come era del resto facile prevedere, il primo punto, che ha dato luogo a rilievi, è proprio quello che ha metodo prescelto per la riforma, quello cioè della delegazione legislativa.

Non già che siano state messe innanzi obiezioni molto gravi, perchè anche gli oratori che non sono eccessivamente benevoli per il Governo, come per esempio gli onorevoli Gasparotto e Rubilli, non hanno, in sostanza, fatto riserve sull'opportunità di questo metodo.

Vi ha invece insistito molto l'onorevole Boeri, il quale vi ha aggiunto una personale censura al guardiasigilli per avere, oltre che errato nel metodo da scegliere, peccato per insufficienza anche nel metodo prescelto. Io devo una breve risposta all'onorevole Boeri.

CIANO, *ministro delle comunicazioni*. È assente.

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Non importa. Da questo banco non mi rivolgo solo all'onorevole Boeri, ma alla Camera e al paese.

Devo una breve risposta sia sulla questione generale, sia sulle questioni particolari. Il metodo che noi abbiamo seguito, e che è quello precisamente instaurato dall'onorevole

Oviglio col disegno di legge che riguardava gli altri quattro Codici, in sostanza non si discosta dalla tradizione italiana in questa materia. Che cosa si è fatto tutte le volte, che si è proposto al Parlamento la riforma di un Codice, a cominciare dalla fondamentale riforma del 1865, che investiva tutta quanta la nostra legislazione codificata? Si discusse forse alla Camera e al Senato il testo dei Codici articolo per articolo e si approvarono i singoli articoli dei vari Codici? Mai più. Si fece sempre quello che è compatibile con il carattere e con la funzione del Parlamento, cioè una discussione sopra i principî fondamentali della riforma. La differenza sta solo in questo: che in altre occasioni, oltre ad una relazione, fu presentato anche uno schema, un primo disegno di Codice, il quale figurò non come oggetto della discussione e della deliberazione del Parlamento, ma soltanto come documento allegato al disegno di legge, che serviva a spiegarlo ed illustrarlo, ed era, in sostanza, una integrazione ed un complemento della relazione.

Ma, anche nel passato, il progetto allegato non era che una traccia della riforma; il suo testo non vincolava il Governo, che nella redazione del testo definitivo aveva facoltà di variarlo secondo i risultati della discussione. Non era perciò il testo allegato che vincolava il Governo, ma la discussione.

E ciò è tanto vero che, in occasione della riforma del Codice di procedura penale, accadde questo: che si riscontrò tale differenza fra il testo del Codice di procedura pubblicato dal Governo e lo schema annesso al disegno di legge che si arrivò persino a contestare la costituzionalità di tutto il Codice.

Ciò dimostra che il metodo prescelto dal guardasigilli Oviglio per i Codici di diritto privato e da me seguito per i Codici di diritto penale, è perfettamente ortodosso e conforme ai precedenti.

Rimane l'altra censura, più particolarmente rivolta a me dall'onorevole Boeri, di avere pure in questo metodo fatto

opera insufficiente, inquantochè la mia relazione sarebbe poco conclusiva e sostanzialmente vuota di pensiero.

L'onorevole Boeri non ha avuto tempo di leggere la relazione, e non glie ne faccio carico. Ma probabilmente, volendo concludere con una critica di carattere essenzialmente politico al Governo — e gliene riconosco il diritto — ha creduto di poter desumere sommariamente la condanna della relazione dalla sua apparente brevità. È breve, si è detto l'onorevole Boeri, dunque certamente non contiene nulla.

Io non pretendo che l'onorevole Boeri abbia famigliarità con i miei scritti giuridici; se l'avesse, saprebbe che, dacchè mi occupo di questi studi, cioè da oltre un quarto di secolo, ho sempre preferito di dire molte cose in poche parole piuttosto che poche cose in molte parole. (*Applausi*).

Ed è questo precisamente il caso della relazione premessa al disegno di legge, che, secondo il giudizio, non mio, ma di tutti gli scrittori di diritto penale, che si sono occupati del tema (il quale, nei tre mesi da che è stata presentata la relazione, ha già una letteratura notevole) rappresenta un documento di importanza decisiva per la riforma della legislazione penale italiana. Citerò solo il giudizio di un penalista insigne, maestro a tutti noi, che è anche un avversario politico del Governo, il senatore Luigi Lucchini, il quale, pubblicando la relazione nel fascicolo di maggio della sua *Rivista penale*, scriveva:

« Qualunque sia, non di meno, il nostro apprezzamento, che non si è mai sognato e non si sognerà mai, per chi dirige questa rivista, di andar plasmando nei retroscena parlamentari, come qualche untorello eclettico della stampa giudiziaria è andato blaterando, sui concetti e sui propositi del ministro proponente, noi dobbiamo rendere omaggio all'elevatezza, alla rettitudine dei suoi intendimenti, e qualunque abbia ad essere il risultato finale degli studi e della opera riformatrice, che sempre confidiamo finisca di incanalarsi nella via maestra della patria costituzione, questa relazione rimarrà documento

autorevolissimo e fondamentale della duplice riforma legislativa ». (*Applausi*).

Ma è chiaro che l'onorevole Boeri, il quale non ha avuto tempo di leggere la relazione ministeriale, meno che mai ha avuto tempo di leggere le riviste giuridiche che di essa si sono occupate.

E a proposito del metodo seguito dal Governo per la riforma, devo una breve risposta all'onorevole Cavalieri, che mi domanda quale sarà, nel dissenso eventuale fra relazione ministeriale e Commissione, la norma per l'elaborazione futura dei Codici.

È evidente, onorevole Cavalieri. Il Governo, quando avrà ottenuto la delegazione legislativa, non potrà essere vincolato che dalle sue dichiarazioni e dagli ordini del giorno approvati dal Parlamento.

La Commissione, per bocca del suo autorevole presidente, l'onorevole Carnazza, chiede che siano ancora allargati i poteri conferiti al Governo con la legge del 1923 per la riforma del Codice civile, e in relazione a tale proposta, formula un emendamento all'articolo 4 del disegno di legge. Il Governo ringrazia la Commissione e accetta questo emendamento, che integra e perfeziona le sue proposte.

L'onorevole Rubilli, che ha fatto un discorso notevole e molto utile, ha trattato sia pure con molte cautele la questione del divorzio. Io sono obbligato a fare alcune dichiarazioni alla Camera sopra questo punto, anche in vista dei maggiori poteri che, in materia di riforma del Codice civile, vengono, con l'emendamento proposto dalla Commissione, conferiti al Governo. Dirò dunque all'onorevole Rubilli, che non è punto nostro intendimento introdurre l'istituto del divorzio nella nostra legislazione civile. E ciò non soltanto per la fondamentale ragione, che esso ripugna alla coscienza civile e religiosa dell'immensa maggioranza degli italiani, ma per gravissime considerazioni di ordine sociale, e per la stessa concezione fascista della società e della famiglia.

Secondo la nostra concezione dello Stato e della società, gli interessi transeunti degli individui devono cedere di fronte agli interessi permanenti della società, la quale è un organismo, di cui i singoli non sono che elementi infinitesimali e transeunti. Egualmente avviene della società famigliare, che è la base e il nucleo fondamentale della società nazionale. Gl'interessi degli individui devono essere sacrificati, anche quando ciò appaia crudele, a favore degli interessi del nucleo famigliare.

Tutti gli argomenti a favore del divorzio sono di una logica impeccabile, quando si parta dalla concezione individualistica, che il matrimonio sia un istituto fatto a beneficio dei coniugi.

No, onorevoli colleghi, il matrimonio è una istituzione di carattere eminentemente sociale e tutti, uomini e donne, quando si sposano, devono sapere che compiono il più grave atto di dedizione e di sacrificio. Il giorno che nella nostra legislazione si aprisse in qualche modo uno spiraglio alle aspettative dei coniugi malcontenti, questo solo fatto sarebbe causa della disgregazione di molte famiglie, che altrimenti avrebbero superato le crisi, a cui ogni unione, anche la meglio assortita, non può sottrarsi. Noi non possiamo dunque che respingere un istituto, come il divorzio, perfettamente individualistico ed anti-sociale, il quale è in perfetto contrasto con tutta la dottrina politica del fascismo, che è, essenzialmente, la dottrina della socialità. (*Approvazioni*).

L'onorevole Barbiellini, sempre a proposito del Codice civile, ha domandato la riforma dei contratti agrari, ed ha deplorato che la nostra legislazione non provveda a frenare le esorbitanze dei grandi proprietari ed a favorire la costituzione e la difesa della piccola proprietà.

Il Codice civile riformato si occuperà certo di questo argomento dei contratti agrari, ma mi sembra ingiusto affermare che la legislazione italiana sia stata indifferente di fronte al problema del latifondo e della sua trasformazione. Vi è

tutta una legislazione in questo campo, che è andata tanto al di là da giustificare persino le critiche, che recentemente le sono state mosse nell'altro ramo del Parlamento.

L'onorevole Commissione chiude presentando un ordine del giorno, che io, a nome del Governo, accolgo e pienamente accetto perchè trovo giustificato il voto per la riforma dei Codici militari.

La Camera conosce qual'è lo stato dei lavori per la riforma dei Codici militari. Sono state nominate tre Commissioni, delle quali una fu presieduta dal senatore Di Vico, una seconda dall'onorevole Battaglieri, ed una terza dall'onorevole Berenini.

Quest'ultima ha formulato tre distinti disegni di legge: uno per il Codice penale militare per tutte le forze di terra e di mare, uno pel Codice di procedura penale militare e un terzo per l'ordinamento giudiziario militare. È evidente che il giorno, in cui saranno riformati il Codice penale comune e il Codice di procedura penale comune, si dovrà riformare anche tutto il nostro ordinamento penale militare, al quale scopo questi studi forniranno un materiale prezioso.

Veniamo ora a parlare particolarmente della riforma del Codice penale, e poi della riforma del Codice di procedura penale. Quanto alla riforma del Codice penale, la sua necessità e urgenza è stata messa in rilievo benissimo dalla eccellente relazione dell'onorevole De Marsico. Non aggiungerò nulla a quello che egli osserva con tanta perspicacia.

In sostanza i mutamenti che si sono verificati nella struttura sociale, economica e politica del popolo italiano negli ultimi 35 anni, sono così profondi, che non è possibile che il Codice penale non appaia rispetto ad essi antiquato. Se si considera poi che il Codice penale, promulgato 35 anni fa, effettivamente per gli studi che lo prepararono risale a qualche decennio prima, è chiaro che questa mancata corrispondenza fra lo stato politico, economico e sociale dell'Italia, e la legislazione penale che la governa, si manifesta oramai assai grave.

Il momento per una riforma del Codice penale è oppor-

tuno: opportuno, perchè siamo oramai, dopo molti anni di studi e polemiche giunti a un punto di superamento dei contrasti di scuola, che in Italia sono stati così vivaci alcuni anni fa.

Come ben dice l'onorevole De Marsico, il contrasto fra le due opposte scuole di diritto penale, quella giuridica e quella positiva, si placa nel campo delle pratiche realizzazioni.

Così è precisamente.

La relazione da me presentata ha questo valore: che, prescindendo dai dissidi teorici e superandoli, essa trova nel terreno della pratica legislativa l'accordo tra i voti di riforme di entrambe le scuole. Infatti essa conserva la pena come sanzione giuridica e il principio che sta a fondamento della responsabilità penale, cioè l'imputabilità basata sulla capacità di volere. Ma, d'altro canto, integra la difesa dello Stato contro la criminalità, prima abbandonata ai soli mezzi repressivi (sanzioni penali e civili) con nuovi mezzi preventivi (misure di sicurezza), in cui trovano attuazione i principî della scuola positiva, senza negare i principî fondamentali della scuola classica.

Ciò posto vediamo quali differenze separano le misure di sicurezza, che intendiamo assai più largamente di quanto oggi già non sia, introdurre nella nostra legislazione penale, da un lato dai così detti provvedimenti di polizia, dall'altro dalle vere e proprie pene.

Il mio amico Federzoni ha benissimo delineato le differenze che esistono fra le misure di sicurezza, che debbono trovar posto nel Codice penale e gli ordinari provvedimenti di polizia, che debbono invece trovar posto nella legge di pubblica sicurezza. Le differenze tra le misure di sicurezza e gli ordinari provvedimenti di polizia, sono chiare.

Anche i provvedimenti di polizia sono preventivi al reato, ma in un duplice senso, perchè combattono le cause della delinquenza e perchè sono adottate *ante factum*. Invece le misure di sicurezza, che trovano posto nel Codice penale, sono mezzi

preventivi solo nel senso che combattono le cause della delinquenza, ma sono adottate *post factum*. Come dice il Merkel c'è la stessa differenza, fra le misure di sicurezza e gli ordinari provvedimenti di polizia, che vi è tra il caso di chi compera una pompa per la ipotesi di un incendio e chi la adopera quando l'incendio è già scoppiato.

I provvedimenti di polizia sono presi dall'autorità amministrativa, le misure di sicurezza sono prese dall'autorità giudiziaria. I provvedimenti di polizia non hanno connessione con la pena; le misure di sicurezza sono accessorie o sostitutive della pena, o alternative con essa.

Ma le misure di sicurezza si distinguono anche dalle pene vere e proprie. Badate, onorevoli colleghi, io ho detto, anche nella mia relazione, che la sola pena non appare più un mezzo sufficiente di lotta contro il delitto. Con questo non si vuol negare l'immensa importanza della pena come mezzo di lotta contro la criminalità. La pena è e rimarrà sempre il mezzo fondamentale di lotta contro il delitto. Perchè la pena, mentre opera come mezzo di repressione, opera anche come mezzo di prevenzione speciale e generale.

La differenza tra misura di sicurezza e pena, riguardo agli scopi lo dimostra; le misure di sicurezza sono una difesa contro il pericolo di nuovi reati da parte del reo; le pene sono una difesa contro il pericolo di nuovi reati sia da parte del reo, sia da parte della vittima e dei suoi famigliari, sia da parte della collettività.

La pena, cioè, si rivolge non soltanto al delinquente, non solo a coloro che delinquono in generale, ma si rivolge a tutti. Quando noi vogliamo dare un giudizio sul valore pratico e sulla efficacia della pena, non dobbiamo considerare solo i delitti che si commettono, ma anche gli infiniti delitti che non si commettono. Quindi le misure di sicurezza mirano alla prevenzione speciale mediante eliminazione o adattamento; la pena mira anche alla prevenzione speciale mediante eliminazione o adattamento, ma inoltre mira alla prevenzione spe-

ciale mediante intimidazione, alla prevenzione generale, nel momento della esecuzione con la sua esemplarità e con la sua funzione satisfattoria, in quanto impedisce le vendette e le rappresaglie.

Io, dunque, non voglio togliere alle misure di sicurezza il posto onorevole che spetta ad esse nella nostra legislazione penale, ma torno ad affermare il concetto che il mezzo fondamentale, il mezzo principe, non soltanto di repressione, ma di prevenzione dei reati, rimane la pena. La quale adempie meno bene, è vero, delle misure di sicurezza, la funzione di prevenzione speciale, la ricaduta cioè nel delitto da parte del delinquente, ma adempie a quella funzione di prevenzione generale, che è la più pratica e la più efficace, e che è estranea alle misure di sicurezza.

Ho detto che le misure di sicurezza sono unicamente mezzi preventivi di lotta contro il delitto; ciò significa che esse sono, in sostanza, misure amministrative. Il fatto che esse trovano posto nel Codice penale non muta il loro carattere, come non muta il carattere della funzione che il giudice penale esercita quando le applica: sono atti amministrativi; quindi conservano tutte le caratteristiche degli atti amministrativi; la discrezionalità, la revocabilità, l'indeterminatezza della durata, e conserva l'attività del giudice, che le applica, la sua funzione di attività amministrativa, perchè è ben noto che al magistrato possono benissimo essere affidate funzioni amministrative, senza per questo che esse perdano il loro carattere specifico.

Per queste ragioni non potrei accedere totalmente all'idea della Commissione che è stata qui riaffermata dall'onorevole Cavalieri, cioè di parificare in tutto il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza al procedimento penale.

No, onorevoli colleghi, queste misure si infliggono con atti amministrativi essenzialmente revocabili, atti commisurati ai fini che si vogliono ottenere. Non nego che la loro infli-

zione debba essere circondata dalle massime garanzie; ma non è possibile assimilare il procedimento per le misure di sicurezza ad un procedimento giudiziario vero e proprio, sopratutto per quello che riguarda i gravanti.

Circa la parte generale del Codice penale dirò poche parole sulle pene, perchè in genere su questo punto sono d'accordo con l'onorevole relatore, sono d'accordo per quello che concerne la prestazione di lavoro in opere di pubblica utilità; per quello che concerne la sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte.

A proposito, anzi, della sospensione dall'esercizio di una professione, devo notare che per l'articolo 35 del Codice penale tale pena si può applicare anche ai delitti, soltanto si applica come un effetto speciale della condanna: l'onorevole De Marsico vorrebbe che fosse considerata come una pena a sè; ed io trovo giusta la sua richiesta.

Invece non potrei del tutto consentire con l'onorevole relatore per quello che riguarda l'ergastolo.

Intendiamoci! Se l'onorevole De Marsico chiede che si studi la soppressione della segregazione cellulare continua come inasprimento della pena dell'ergastolo, nessuna difficoltà: è un provvedimento che va seriamente meditato; ma se mi chiedesse la soppressione dell'ergastolo come pena carceraria perpetua dovrei recisamente dissentire perchè, la pena carceraria perpetua nel nostro Codice è una assoluta necessità, dalla quale non si potrebbe prescindere.

Non potrei invece accedere alla proposta dell'onorevole relatore di adeguare le pene pecuniarie alla fortuna economica del condannato, perchè si distruggerebbe in tal modo la proporzione tra la gravità del reato e la pena, che deve essere oggettiva, non soggettiva. Potrebbe essere soggettiva se lo scopo della pena fosse soltanto la prevenzione individuale, ma poichè lo scopo fondamentale della pena (e non mi stancherò mai dal ripeterlo) è la sua funzione generale di pre-

venzione, la proporzione tra la pena ed il reato deve essere necessariamente oggettiva.

L'onorevole De Marsico invoca la introduzione nel nostro Codice dell'istituto del perdono giudiziale. La questione è troppo grave. Io mi riservo di studiarla molto profondamente, senza tuttavia prendere alcun impegno preciso, perchè nel nostro diritto pubblico, il diritto di grazia è prerogativa sovrana e non so se noi possiamo, e con quanto vantaggio pratico, innovare su questo punto fondamentale della nostra legislazione.

Circa l'applicazione giudiziale della pena, consento con l'onorevole De Marsico sulla necessità di aggiungere all'istituto delle attenuanti generiche l'istituto delle aggravanti generiche, e consento anche con lui sulla opportunità di fare una enumerazione, sia delle une che delle altre, enumerazione esemplificativa, intendiamoci, non tassativa, ma che sia tale da obbligare il giudice a motivare su questo punto, e a non concedere, come oggi avviene purtroppo, attenuanti generiche in nessun modo giustificate dalle circostanze del fatto.

Circa la condanna condizionale, consento anch'io sulla opportunità di una più larga applicazione, salvo a stabilire cautele per evitare gli abusi eventuali.

Dirò ora qualche cosa delle misure di sicurezza in particolare, le quali si applicano a certe determinate categorie di delinquenti; delinquenti minorenni, infermi di mente pericolosi, ignavi e ripugnanti al lavoro, delinquenti abituali. Sono le più grosse questioni della riforma e quindi la Camera mi perdonerà se in questo punto non potrò essere così breve come vorrei.

Delinquenti minorenni. Io non spenderò molte parole sulla piaga della delinquenza minorile, di cui si occupa la relazione dell'onorevole De Marsico con tanta perspicuità e tanta efficacia. Non ritornerò sopra le proposte concrete e molto savie che l'onorevole De Marsico mette innanzi. Io convengo sulla opportunità di distinguere i delinquenti minorenni secondo i

periodi di età e secondo che sono primari o recidivi, salvo a vedere come determinare il delinquente primario e come il recidivo.

Circa gli infermi di mente pericolosi ,sono perfettamente d'accordo con l'onorevole relatore sulla necessità di modificare la legge del 1904 sui manicomi, che rappresenta un vero sconcio, perchè per ragioni puramente economiche la legge del 1904 stabilisce che gli infermi di mente delinquenti, assolti per infermità di mente, siano inviati nei manicomi comuni e messi a vivere in comune con pazzi normali, il che è un danno per questi e una vergogna per la società. Occorre, invece, che i delinquenti assolti per infermità di mente siano ricoverati nei manicomi giudiziari.

Circa la semi-infermità mentale, la Camera conosce la grossa questione, che si agita fra gli studiosi di psichiatria e fra i criminologi, sulla esistenza o meno della semi-infermità. Si dice da taluno che non esiste la semi-infermità mentale perchè o si è pazzi o non si è. Tuttavia non si può negare — e la scienza lo dimostra — che esistono zone grigie fra la sanità e la pazzia, per cui il delinquente, che è semiinfermo, non può dirsi totalmente responsabile, ma neanche totalmente irresponsabile.

Fra questi delinquenti è compresa tutta la schiera dei neuropatici, cioè degli epilettici, degli isterici, dei neurastenici, e io vi porrei anche gli intossicati, vale a dire gli alcoolizzati, i morfinomani, i cocainomani. Consento che si debbano internare in istituti speciali e solo eccezionalmente in sezioni speciali dei manicomi giudiziari, perchè nei manicomi giudiziari sono di solito internati i delinquenti incorreggibili ed incurabili.

Neanche potrei consentire nell' idea che la misura di sicurezza debba sostituire ed escludere in ogni caso la pena. Piuttosto, per quanto riconosca che la questione è molto grave, sarei dell' idea di far scontare la pena dopo applicata la misura di sicurezza, o anche di dare al giudice la scelta fra la pena

e la misura di sicurezza, secondo la natura del reato e le sue particolari circostanze.

Quando poi agli alcoolizzati cronici ed agli ubriachi abituali si applichino misure di sicurezza, si può considerare sotto un nuovo punto di vista l'ubriachezza come causa minorante od escludente l'imputabilità. Io sarei senz'altro contrario a conservare alla ubriachezza volontaria il carattere di scusante.

Circa gli ignavi e i ripugnanti al lavoro, occorrerebbero stabilimenti speciali, ma non si debbono dissimulare le difficoltà finanziarie.

Tutta questa riforma purtroppo ha una difficoltà grandissima ed è la necessità di impiantare stabilimenti speciali, che sono costosi. Però debbo dire alla Camera, aprendo una parentesi che mi è molto gradita, che l'Amministrazione carceraria italiana ha fatto grandissimi progressi in questi ultimi tempi. Intanto abbiamo già la separazione tra delinquenti minorenni e maggiorenni o in stabilimenti appositi, riformatori, o in sezioni speciali delle carceri giudiziarie.

Noi abbiamo oramai manicomi giudiziari bene organizzati, ne abbiamo quattro che sono sufficienti per i delinquenti alienati di mente. Ora stiamo costituendo a Santo Stefano uno stabilimento di pena speciale per i così detti delinquenti istintivi, cioè per coloro che non sono pazzi, ma neppure normali. Sono quei disgraziati che girano di ergastolo in ergastolo, di manicomio in manicomio giudiziario, senza trovare mai posa in nessuno. Sono delinquenti pericolosi che vanno vigilati in modo speciale, e che sono assolutamente incorreggibili, salvo casi addirittura eccezionali.

Occorreranno altri stabilimenti; però come la Camera vede, sulla via della specializzazione ci siamo. Molto cammino si è fatto, per quanto ancora molto ne resti a percorrere.

Circa i delinquenti abituali, piaga grave e problema preoccupante, io credo che bisogna anzitutto stabilire la nozione giuridica dell'abitualità.

Il delinquente abituale deve essere definito e deve quindi

costituirsi per lui un vero stato giuridico di minorata capacità, che consenta di adottare a suo riguardo provvedimenti tali da metterlo nella impossibilità di nuocere.

Ora, per infliggere ad un uomo uno stato giuridico di così grave diminuzione dei propri diritti occorrono elementi sicuri che devono essere oggettivi e soggettivi. Gli elementi oggettivi consisteranno necessariamente nei precedenti reati commessi che debbono essere in un certo numero e devono io credo, risultare da condanne passate in giudicato. Gli elementi soggettivi saranno dati dai precedenti, dalla vita anteatta, dalle circostanze del reato, dalla pericolosità insomma del delinquente.

Quanto al trattamento da fare a questi pericolosi elementi della società, è chiaro che debbono segregarsi perpetuamente o per un tempo assai lungo.

Riconosco la gravità del problema, che concerne gli stabilimenti, in cui debbono essere rinchiusi i delinquenti abituali, e i difetti dei vari sistemi proposti: relegazione, deportazione, detenzione in colonie agricole o stabilimenti speciali. La questione ha sopratutto carattere finanziario.

Circa le cause estintive dell'azione e della condanna penale, sono d'accordo con la relazione. L'amnistia deve, come giustamente osserva l'onorevole De Marsico, restare prerogativa sovrana. Guai se lanciassimo l'amnistia fra i dibattiti di parte e le discussioni del Parlamento. L'indulto e la grazia devono essere meglio disciplinati e si deve tener conto dei precedenti del delinquente, come del resto, in pratica già avviene.

E vengo alla parte speciale del Codice penale che ha dato forse luogo a più vivace dibattito.

Sui principî generali siamo d'accordo. Convengo che si devono in genere lasciare intatte le definizioni giuridiche dei reati, che per lo più sono ben formulate, e riformare sopratutto le pene.

Sono pure d'accordo col relatore e con l'onorevole Tovini per ciò che concerne i delitti contro la sicurezza dello Stato.

L'onorevole Rubilli ha opposto contro lo studio, che ci apprestiamo a fare per la riforma di questo titolo del Codice penale, che in sostanza non se ne vede la necessità, perchè non sembra che negli ultimi anni gli attentati contro la sicurezza dello Stato si siano fatti più numerosi o più gravi.

Questo è vero, ma è vero altresì che sono negli ultimi quaranta anni mutate profondamente le condizioni politiche e sociali non solo del popolo italiano, ma di tutti i popoli civili e, si può dire, il carattere stesso della civiltà.

Quattro fatti sono intervenuti sopratutto a mutare queste condizioni.

Anzitutto, l'evoluzione delle guerre. La guerra che era una volta urto di eserciti, è diventata lotta di popoli, per cui occorre oramai difendersi non solamente contro le armi e forze armate, ma anche contro gli assalti alla resistenza morale ed economica di tutto il popolo.

Bisogna in secondo luogo ricordare l'influenza decisiva che hanno preso nello svolgimento della vita dello Stato, e nei momenti più gravi della sua esistenza, l'opinione pubblica, la stampa, i partiti politici, le forze finanziarie. Una volta era il Governo, nel chiuso ambito dei Gabinetti, che decideva; oggi è la grande moltitudine del popolo che decide dei destini di un paese, e con la stampa e con le pubbliche manifestazioni, coi partiti e con le forze economiche e finanziarie. Come è possibile non preoccuparsi dell'azione che l'estero può esercitare su tutti questi elementi? Sorge la possibilità ogni giorno, in pace e in guerra, che si perturbi l'opera dello Stato, che si paralizzi o diminuisca la sua libertà, agendo sulle forze interne del Paese. Occorre in sostanza, onorevoli colleghi, che noi ci preoccupiamo di disciplinare i rapporti internazionali stabiliti all'infuori dello Stato. Se nel campo economico, intellettuale, culturale noi possiamo concepire che vi siano relazioni tra cittadini di più Stati diversi — i rapporti internazionali sono diventati molto più stretti, la vita dei vari popoli è più coordinata — noi non possiamo concepire che la politica si

faccia da altri organi che non sia lo Stato. Una politica di classe, di categoria, di gruppo, di associazione, nel campo internazionale è assurda, è intollerabile. (*Approvazioni*).

In terzo luogo dobbiamo ricordare l'importanza assunta dalla lotta pacifica ed economica fra i popoli; una volta la guerra tra gli Stati si faceva a distanza di lunghi periodi di tempo, ed era unicamente armata; oggi la lotta internazionale è lotta di ogni giorno, è lotta di concorrenza politica, di penetrazione economica, di influenza intellettuale. Questa battaglia di ogni giorno può avere i suoi traditori, e non si può permettere che il popolo italiano, che lotta per la sua affermazione nel mondo, sia insidiato, entro la sua stessa compagine e indebolito nella sua forza combattiva.

Bisogna considerare infine che i rapporti internazionali sono diventati sempre più stretti e l'influenza che l'opinione pubblica internazionale esercita sulla vita degli Stati sempre più intensa. Non è possibile prescindere da questa realtà, non è possibile ammettere che cittadini italiani influiscano sull'opinione pubblica estera a danno del proprio paese, per rendere più difficili e più dure le condizioni della vita politica ed economica del popolo italiano. Questa opera nefasta, che pessimi italiani compiono a danno del proprio paese, è vero e proprio tradimento, e come tale deve essere punita.

Tutte queste nuove condizioni di vita dei popoli si sono venute delineando nell'ultimo secolo, ma l'Italia ne ha risentito gli effetti, si può dire, solo negli ultimi decenni, perchè solo negli ultimi decenni essa ha iniziato la sua partecipazione alla vita mondiale e si è affermata come grande potenza mondiale.

Circa i delitti contro l'onore, a mio avviso, gli inconvenienti della legislazione vigenti sono sopratutto due. Uno è quello della eccessività delle pene, che finisce, come ognuno sa, per risolversi in causa di impunità. L'altro inconveniente gravissimo è costituito dagli sconci dei dibattimenti, in cui si svolge la prova dei fatti, e che si risolvono in una nuova,

più ampia e più atroce diffamazione. Credo quindi anche io che la prova dei fatti, anzi che in sede giudiziaria possa farsi, quando debba essere ammessa, davanti alle Corti d'onore, per la cui istituzione e il cui funzionamento occorrerà dettare norme opportune.

L'onorevole relatore chiede una più severa repressione delle speculazioni fraudolente, ed io gli dò ragione, per quanto non possa dissimularmi che in questa materia occorre procedere con cautela, al fine di non intralciare, per il desiderio di una eccessiva repressione degli eventuali abusi, la vita economica e finanziaria del Paese.

Per i reati di sangue, infine, io credo che occorra un adeguato inasprimento delle pene, perchè in Italia, in questo campo, si delinque assolutamente troppo a buon mercato, e consento con l'onorevole Rubilli in ciò che egli dice sull'omicidio tentato o mancato, che rimane oggi praticamente impunito.

E vengo al Codice di procedura penale.

Io debbo una lode all'onorevole Sarrocchi per la sua relazione, che è veramente perspicua, completa, precisa; sono d'accordo con lui in molti punti e solo in alcuni in disaccordo.

Sono d'accordo con lui nella premessa generale della sua relazione. L'onorevole Sarrocchi afferma giustamente che, malgrado le critiche mosse da ogni parte al vigente Codice, vi è in esso, accanto ai difetti, molto di buono. È vero. La riforma deve rispettare il buono e porre riparo agli inconvenienti.

In merito all'azione penale non sono d'accordo con l'onorevole Sarrocchi circa le questioni di stato, circa l'influenza del giudicato civile sul penale e viceversa, circa il principio: *electa una via non datur recursus ad alteram*; circa la riparazione pecuniaria.

Nei riguardi della competenza osservo che, in caso di concorso della giurisdizione ordinaria con la giurisdizione speciale, non mi sembra che la prima debba, in ogni caso assorbire la seconda. E ciò in omaggio al principio: *in universo iure*

generi per speciem derogatur, che è in fondo un principio di logica naturale. Così avviene infatti per la giurisdizione speciale del Senato costituito in Alta Corte di Giustizia, e così dovrebbe avvenire per la giurisdizione militare.

E vengo a uno dei punti più criticati del Codice del 1913, cioè all' istruttoria penale.

La relazione consente con me, e ne sono lieto, perchè si tratta di uno dei punti fondamentali della riforma, nella concezione del pubblico ministero come parte e non come giudice nel processo penale; consente nel principio che il pubblico ministero non può sostituirsi al giudice nell'assunzione delle prove, compito, per cui manca della preparazione tecnica e spirituale e sopratutto dei mezzi necessari; e conviene infine, la relazione, nella opportunità di tornare al sistema del Codice abrogato, per cui il procedimento formale era la regola e quello sommario l'eccezione.

Il procedimento istruttorio deve essere di regola formale, tanto per i reati di competenza della Corte d'Assisi, quanto per i reati di competenza del tribunale; soltanto eccezionalmente, quando per la semplicità dei fatti non siano necessarie indagini e il pubblico ministero creda, fatte sommarie investigazioni, di poter rinviare direttamente a giudizio, si può fare a meno del procedimento formale. Ma, se non sbaglio, l'onorevole relatore vorrebbe fare eccezione alla regola anche nel caso che l' imputato consenta di essere rinviato a giudizio. Allora, se non ho mal compreso, si potrebbe fare a meno del procedimento formale e sulla richiesta dell' imputato si avrebbe il rinvio a giudizio.

SARROCCHI, *relatore*. No, no.

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. L'onorevole Sarrocchi si limita dunque al caso in cui, dopo terminata l' istruttoria formale, si debba pronunciare il rinvio. Ove l' imputato lo richiedesse, si potrebbe fare a meno della decisione del giudice. Mi riservo di studiare la questione, che praticamente non credo abbia grande rilievo. Teorica-

mente io, anche come studioso, troverei qualche difficoltà ad ammettere il principio dispositivo in materia penale. Il principio dispositivo deve essere la regola dei processi civili; ma in materia penale lo credo alquanto pericoloso.

Invece non sono d'accordo con l'onorevole relatore per quel che riguarda le facoltà del pubblico ministero rispetto all'esercizio dell'azione penale. Questione grave, questione di principio più che di grande importanza pratica. L'onorevole Sarrocchi invoca il principio della inderogabilità e della obbligatorietà dell'azione penale e lo contrappone al principio della discrezionalità dell'azione penale. Io comincio col dirgli che sono d'accordo con lui sul principio della obbligatorietà dell'azione penale, per una ragione molto semplice. L'azione penale è l'esercizio di un diritto pubblico. Ogni pubblico diritto è anche pubblico dovere e quindi è naturale che il pubblico ministero, il quale ha il diritto di esercitare l'azione penale, abbia anche il dovere di esercitarla. Si tratta di una pubblica funzione, che come tale ha un doppio aspetto: diritto pubblico, dovere pubblico. Quando perciò, si parla di discrezionalità dell'azione penale, non si intende parlare di *discrezionalità pura*, di puro arbitrio del pubblico ministero; si parla sempre di discrezionalità ragionevole e giusta.

A nessuno viene in mente di sostenere che il pubblico ministero possa, a suo arbitrio, esercitare o non esercitare l'azione penale; egli la deve sempre esercitare quando vi sono gli elementi, quando il fatto sia preveduto come reato, e appaia possibile e verosimile che sia stato commesso. La questione non sta dunque nel decidere se l'azione penale sia o non obbligatoria, sia o non un pubblico dovere; lo è indubbiamente. La questione sta nel vedere chi debba essere giudice della esistenza concreta di questo pubblico dovere e del suo esercizio.

Chi — in altri termini — deve giudicare se concorrono, in concreto, gli elementi per l'esercizio dell'azione penale? Deve essere lo stesso pubblico ministero, a cui l'azione è affidata

o un'autorità estranea a lui, che si sovrappone a lui, che giudica su di lui e che quindi usurpa in parte o assume, se non vogliamo usare questa parola troppo grossa, le funzioni del pubblico ministero?

Io credo, e lo dichiaro francamente, che per quanto si debba riconoscere che il pubblico ministero abbia l'obbligo di esercitare l'azione penale quando ve ne siano le condizioni, non si possa ammettere che vi sia un'altra autorità estranea a lui che eserciti su di lui un controllo. Io credo che giudice dell'esistenza degli elementi per l'esercizio dell'azione penale debba essere lo stesso pubblico ministero, sia pure con tutte le necessarie garanzie, perchè la discrezionalità non si tramuti in arbitrio.

Circa la necessità di rivedere la nozione dell'imputato, consento coll'onorevole relatore e con l'onorevole Cavalieri.

E vengo alle perizie.

Secondo il Codice abrogato le perizie davano luogo a molti inconvenienti, perchè si aveva lo spettacolo dei periti che nel dibattito pubblico si trasformavano in avvocati, e fra i più accaniti e meno sereni, portando in una discussione che avrebbe dovuto limitarsi alla tranquilla obiettività del responso scientifico, elementi passionali di difesa.

Il nuovo Codice non ha ammesso più la discussione sulle perizie. I periti sono nominati dall'autorità giudiziaria e soltanto nel periodo istruttorio. Io andrei molto cauto prima di tornare al sistema delle perizie di parte e delle discussioni in contradittorio tra i periti nel pubblico dibattimento. Occorre eliminare gli inconvenienti, certamente gravi, del Codice vigente, senza ricadere negli antichi abusi.

Circa gli argomenti comuni all'istruttoria e al giudizio, poco o nulla avrei da opporre alle osservazioni del relatore sulle nullità e sui termini e sulla necessità di meglio disciplinare il sistema dei mandati e la libertà provvisoria. Trovo specialmente giustissima l'osservazione che la materia delle nullità non è suscettibile di sistemazione scientifica, e che

è uno dei difetti del Codice di procedura vigente di aver voluto una soluzione unica e generale. Bisogna invece procedere caso per caso con norme concrete.

Invece non siamo del tutto d'accordo sulla questione della scarcerazione automatica, che il relatore vorrebbe integralmente mantenuta, mentre io credo all'opportunità di radicali riforme, sia per sottrarre i magistrati inquirenti all'incubo di termini ristretti, che tolgono serenità alla opera loro, sia anche a tutela dei diritti degli imputati, i quali, dall'eccesso del rigore vengono oggi frustrati, in quanto la scarcerazione automatica si riduce, non di rado, ad una pura finzione.

Circa la prova testimoniale la relazione riconosce la necessità di rivedere le norme che ristringono le prove e propone altre norme precise. Consento nella maggior parte delle cose dette dal relatore, salvo naturalmente qualche riserva sopra taluni particolari.

Sui provvedimenti del giudice vi è accordo fra Governo e relatore.

Invece non vi è accordo con l'onorevole Cavalieri che fa una carica a fondo contro il decreto penale. Non bisogna esagerare.

Il decreto penale si applica nelle contravvenzioni più piccole e si potrebbe applicare più largamente senza dar luogo a gravissimi inconvenienti. Ben s'intende che quando l'imputato vuole instaurare il giudizio contradittorio sta a lui il farlo, e se si rassegna significa o che egli ritiene giusta la pena o che il danno della pena (trattandosi sopratutto di pene non infamanti) sia per lui così piccolo da non meritare neppure il disturbo di un processo e di una difesa.

Invece sulle formule di proscioglimento la relazione propone l'abolizione del non doversi procedere per insufficienza d'indizi e dell'assoluzione per non provata reità.

Queste formule dànno effettivamente luogo ad inconvenienti, ma io temo che gli inconvenienti, che deriverebbero dalla loro abolizione siano maggiori di quelli provenienti dalla

loro conservazione. E non so proprio se ne trarrebbe un vantaggio l'imputato: temo che il giudice, messo nell'alternativa, preferirebbe condannare. Ad ogni modo, ragioni evidenti di difesa sociale contro le forme più raffinate di delinquenza e contro abitudini purtroppo persistenti in qualche parte d'Italia, per cui difficile e talora impossibile riesce la raccolta delle prove, impongono la conservazione della doppia formula di proscioglimento.

Quanto al giudizio la relazione osserva giustamente che le lungaggini dei dibattimenti penali, piaga propria del nostro paese, non sono facilmente eliminabili con riforme di carattere procedurale, perchè esse sono dovute principalmente a due cause: al costume giudiziario italiano, che ama approfondire e far dilagare le indagini anche al di là di quanto sarebbe necessario per una retta amministrazione della giustizia, e alle imperfezioni dell'istruttoria.

Io aggiungerei una terza causa; la difficoltà di preparare magistrati atti a ben dirigere dibattimenti penali, a ben sostenere l'accusa e a compiere con efficacia le istruttorie penali. Il problema è grave e si connette con quello della specializzazione dei magistrati penali, che dovrà certo formare oggetto di serio esame nella riforma dell'ordinamento giudiziario.

Circa i giudizi di Assise siamo d'accordo sulla necessità di una più rigorosa selezione dei giurati. L'onorevole Rubilli ha aggiunto la necessità di meglio retribuirli ed io gli dò ragione.

Invece non siamo d'accordo con l'onorevole relatore sopra un'altra proposta che io ho messo innanzi, quella di far partecipare i giurati al giudizio della pena e il magistrato al giudizio sul fatto. Sul primo punto soltanto l'onorevole relatore consente, perchè riconosce che i giurati italiani vogliono essere padroni della pena come sono giudici del fatto. Invece lo spaventa l'idea di fare intervenire il magistrato anche nel giudizio sul fatto, perchè il magistrato o avrà una parte troppo

piccola nel giudizio, se essa si limiterà al solo suo voto, o ne avrà una troppo grande, se peserà con la sua autorità sul giudizio di tutti. Io ammetto la gravità di queste obiezioni. Ammetto pure che con la proposta messa innanzi si trasforma profondamente l'istituto della giurìa e lo si avvicina assai allo scabinato. È naturale che la riforma implicherebbe non solo una scelta molto più rigorosa dei giurati, ma anche la riduzione del loro numero a non più di sei.

I verità gli inconvenienti dell'attuale giudizio per giurati sono tanti, e da ogni parte rilevati, e il modo con cui l'istituto funziona, specie in qualche parte d'Italia, così privo di serie garanzie di una efficace tutela sociale contro la piaga della delinquenza, che una seria considerazione del problema s'impone. Non si tratta di respingere l'idea della partecipazione dell'elemento popolare al giudizio penale, idea che ha in sè molto di giusto e di vero, perchè effettivamente nel magistero penale si riflette più direttamente la coscienza popolare. Si tratta di disciplinare il principio, in modo che dia il massimo dei vantaggi, e il minimo dei danni.

Io non dirò che la riforma da me delineata possa accogliersi senza profondo studio: ma prego la Camera di non precludermi la via a questi studi.

Sui giudizi contumaciali non sono d'accordo con il relatore, per questa ragione che trovo effettivamente contraddittorio ammettere la difesa nei giudizi contumaciali e poi negarle i mezzi per farsi valere. Ma riconosco, e in questo sono più radicale dell'onorevole Sarrocchi, che tutto il sistema della nostra legislazione in materia di giudizi contumaciali è arretrato ed imperfetto. Non si può approvare sopratutto il principio della purgazione della contumacia. Purgazione della contumacia, la cui introduzione, come è stato detto dallo stesso relatore in una nota molto arguta, fu dovuta alle declamazioni dei filosofi. Risponde proprio ad altri tempi, ad altra mentalità. Perchè si deve ammettere il diritto dell'imputato di mantenersi latitante e di presentarsi quando gli pare e piace, fino alla pre-

scrizione, col diritto di far rinnovare completamente il dibattimento? Questa è una tutela esorbitante dei diritti dell'imputato. Così si favorisce la latitanza si intralcia la giustizia penale, si producono infinite lungaggini nel procedimento.

Credo pertanto che questo istituto della purgazione della contumacia vada eliminato con due temperamenti: l'intervento della difesa nel dibattimento senza restrizioni, e una più larga applicazione dell'istituto della revisione dei giudicati.

Circa l'appello, io ho fatto nella mia relazione un timido cenno all'idea dell'abolizione dell'appello penale. In verità, siamo giusti, logicamente, tanto in materia civile che in materia penale, il principio del doppio grado di giurisdizione non ha nessuna giustificazione.

Una voce. Teorie!

ROCCO, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Esso risponde a una mentalità oltrepassata. È un vero detrito storico. Ma io riconosco che, data la restrizione, la mentalità nostra, la consuetudine giudiziaria italiana, non sarebbe facile affrontare il problema dell'abolizione di questo istituto, nè in materia civile nè in materia penale, e l'accoglienza fatta anche in quest'Aula alla proposta mi dimostra che il pregiudizio e l'abitudine sono, in tale materia, più forti della logica. Dico però: rivediamo l'istituto, rivediamolo almeno per attenuarne gli inconvenienti più gravi, in attesa della più radicale riforma, che s'imporrà in un avvenire più o meno lontano.

Circa la Cassazione, la Commissione respinge la proposta di ripristinare il deposito, ed io riconosco che le ragioni addotte sono valide; pertanto non insisto nella proposta.

La Commissione propone pure di limitare i casi di ricorso alla violazione di legge. È una formula sintetica, comprensiva e felice, ed io l'accetto.

Accetto anche le altre proposte minori, che riguardano il giudizio di Cassazione.

In ultimo, per terminare questo argomento della riforma del Codice di procedura penale, non insisto nella proposta di

introdurre la revisione dei giudicati assolutori, che il relatore respinge. Si tratta di una riforma di importanza pratica limitata e riconosco che non vale la pena, per essa, di scuotere il principio fondamentale della cosa giudicata.

Rimane a parlare dell'ordinamento giudiziario. Non mi dilungherò molto, perchè l'argomento è stato da me trattato altre volte in questa stessa Aula e nell'aula del Senato e si può dire ormai formato una specie di consenso sopra i punti fondamentali della riforma.

Sono lieto che il relatore della Commissione per la parte concernente l'ordinamento giudiziario, onorevole Di Marzo, il quale conosce bene questa materia anche dal punto di vista storico, perchè è un insigne culture del diritto romano, convenga nelle due ragioni da me addotte per giusticare la necessità di una riforma: la stretta connessione di questa materia con quella dei Codici di procedura civile e penale e l'attuale disagio della magistratura. Circa la connessione tra le due riforme, essa è evidente. È naturale che la funzione determina l'organo, e che l'organo si debba adattare alla funzione. Mai dal 1865 in poi, e le riforme sono state un'ottantina, si è avuta un'occasione così felice per una riforma organica dell'ordinamento giudiziario, e saebbe colpa lasciarla sfuggire.

Vi è poi quel certo disagio che non si può negare nella magistratura italiana, e a cui occorre mettere riparo. Questo disagio è dovuto a una triplice causa: la lentezza della carriera, il fastidio delle piccole sedi e il trattamento economico.

Sulla carriera ha suscitato molti consensi in quest'Aula e in quella del Senato, ed alcune critiche, per esempio da parte dell'onorevole Maccotta, la proposta di tornare alle linee fondamentali della legge del 1865 circa la separazione della carriera superiore dei tribunali e delle Corti di appello.

Il sistema della legge del 1865, salvo alcuni inconvenienti funzionò bene. Per ovviare a questi inconvenienti la legge Zanardelli del 1890 fuse le due carriere, e questo mutamento ebbe conseguenze gravi, perchè da un lato allungò enormemente la

carriera, e dall'altra obbligò tutti i giovani, che entravano in magistratura, a restare anni ed anni in piccole sedi di preture lontane. E se per un certo tempo i danni dell'ordinamento non si risentirono troppo gravemente, ciò avvenne perchè nel periodo che seguì la riforma, le Università dettero un gran numero di laureati, e fra questi moltissimi valenti che, date le condizioni economiche dell'Italia in quell'epoca, non trovavano agevole collocamento nella libera professione, nelle industrie e nei commerci. Ma, mutate le condizioni ed apertesi altre vie pei giovani, i difetti del nuovo ordinamento si rivelarono in tutte le loro conseguenze; oggi siamo arrivati al fenomeno dell'abbandono della carriera giudiziaria da parte dei giovani migliori, e di quelle difficoltà di reclutamento, di cui ho altre volte parlato, tanto alla Camera che al Senato.

L'onorevole relatore consente in questa mia osservazione, ed anche nell'altro ramo del Parlamento l'idea di tornare alla legge del '65 con i necessari adattamenti è stata favorevolmente accolta da più di un autorevole oratore. Ed io pure credo che i vantaggi della riforma sarebbero di gran lunga superiori agli svantaggi.

Intendiamoci! Ogni cosa umana, e sopratutto in materia giudiziaria, ogni riforma ha i suoi lati favorevoli e i suoi lati contrari; ma in sostanza il vantaggio derivante dalla autoselezione, che ha luogo per la scelta degli stessi interessati in principio di carriera, è tale che compensa, a mio avviso, tutti i danni.

Gli inconvenienti del sistema del '65 non erano necessariamente connessi al sistema; dipendevano dalla cattiva scelta, dal reclutamento imperfetto dei pretori, ed anche dal fatto che la carriera della magistratura inferiore non aveva sufficienti attrattive e svolgimento adeguato.

Io credo pertanto che, opportunamente modificato e migliorato, il sistema della separazione delle due carriere possa dare ottimi frutti. Riconosco però le grandi, le enormi difficoltà pratiche di una riforma di questo genere, sopratutto nel

periodo della prima applicazione. Solo perciò, se mi riuscirà di trovare una soluzione che contemperi tutti gli interessi ed elimini tutti gli inconvenenti, mi indurrò ad affrontare il grave problema.

Sul trattamento economico dei magistrati siamo d'accordo. Bisogna porre i magistrati in condizioni di tranquillità e di serenità, anche se per far ciò occorresse creare ad essi una posizione di favore di fronte agli altri funzionari. In realtà nessuna categoria di funzionari si trova forse nella condizione del magistrato, la cui funzione, di giudicare i propri simili, ho definito altrove « sovrumana ». Tale funzione, per essere esercitata in modo da non dar luogo a critiche e a sospetti, e con tutto il necessario prestigio, richiede da chi è chiamato a compierla il più assoluto controllo di tutti, anche i più consueti rapporti della vita sociale, ed una sorta di isolamento spirituale pieno di duri sacrifici e di rinunzie penose.

E gli uomini che a questo sacerdozio e a questa missione (chè sacerdozio e missione debbono chiamarsi) si dedicano hanno diritto almeno ad una vita scevra dall'assillo delle preoccupazioni economiche. (*Approvazioni*).

Onorevoli colleghi, ho finito. Quest'opera, a cui ci siamo accinti, di rivedere tutta la nostra legislazione codificata, è una grande opera e resterà uno dei titoli di gloria del Governo nazionale. La nostra codificazione risale in massima parte al 1865. Ora, quanto diverso è il popolo italiano del 1925 dal popolo del 1865; quanto diversa è l'Italia di oggi dall'Italia di sessant'anni fa! Il piccolo Stato, che moveva i primi passi incerti nella via della indipendenza, oggi è una grande potenza, che esercita la sua influenza politica ed economica in tutto il mondo, un centro di cultura originale e di elaborazione giuridica indipendente.

A questa nuova Italia noi dobbiamo dare una nuova legislazione. Essa deve esser degna, non solo delle tradizioni del suo passato, ma anche delle esigenze del suo presente e del suo avvenire! (*Vivissimi applausi — Molte congratulazioni*).

SULLA DELEGA AL GOVERNO DEL RE DELLA FACOLTÀ DI EMENDARE IL CODICE PENALE, IL CODICE DI PROCEDURA PENALE, LE LEGGI SULL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E DI APPORTARE NUOVE MODIFICAZIONI E AGGIUNTE AL CODICE CIVILE ».

DISCORSO AL SENATO DEL REGNO (*)

Io debbo un ringraziamento molto vivo alla Commissione speciale che ha esaminato questo disegno di legge, perchè essa ha assolto il compito suo con la diligenza consueta a questa alta Assemblea e con profonda dottrina; e in special modo debbo esprimere il mio ringraziamento ai relatori ed al presidente dell' Ufficio stesso, senatore d'Amelio.

La loro opera costituisce un contributo prezioso alla elaborazione legislativa dei più ardui principî del diritto e della procedura penale.

La discussione generale fatta sul disegno di legge è stata assai breve; ma la brevità del dibattito ha un chiaro significato, che molto mi conforta; significa, io penso, che il Senato consente nelle idee fondamentali esposte nella mia relazione.

Io posso dunque essere, relativamente, breve in questo mio discorso. Dico relativamente, perchè l'argomento è vasto

---

(*) Pronunciato nella tornata del 19 dicembre 1925.

e d'importanza capitale; è necessario pertanto che certi concetti fondamentali della riforma restino consacrati negli atti del Senato; tanto più che, se vi è accordo tra Commissione e Ministro, si può dire, sulla massima parte delle materie sulle quali verte il disegno di legge, non mancano, qua e là, i punti di dissenso, gravi sopratutto per quel che concerne la procedura penale.

Sulla questione preliminare, che, nell'altro ramo del Parlamento sollevò un dibattito assai vivace, sulla questione cioè del metodo da seguire per la riforma del Codice di diritto penale e dell'ordinamento giudiziario, vi è perfetto accordo tra Governo e Commissione.

E la Commissione, per bocca del suo presidente e relatore, senatore d'Amelio, ha detto, in modo che non si potrebbe migliore, le ragioni per cui è consigliabile appunto il metodo prescelto. L'illustre relatore è con me d'accordo nel ritenere che non è possibile alle assemblee politiche discutere articolo per articolo un progetto di Codice e nell'ammettere che effettivamente questo metodo non è stato mai adoperato da che esiste il Regno d'Italia. Da questa duplice constatazione discende la conseguenza che un dibattito parlamentare è solo possibile sui principî fondamentali, sopra una traccia generale, che dia un preciso indirizzo per la concreta formulazione degli articoli del Codice. Questo in sostanza si è fatto sempre, perchè, se pure altre volte al disegno di legge che dava facoltà al Governo di pubblicare questo o quel Codice era annesso un concreto progetto, effettivamente la discussione non ebbe luogo che sui principî generali. E il frutto concreto di essa fu appunto la determinazione di alcune linee fondamentali, che servirono poi di traccia al Governo nella formulazione del testo definitivo del Codice, per la quale gli furono concessi i poteri legislativi più estesi.

Questo è accaduto altre volte, e questo in sostanza avviene anche oggi, perchè, se pure manca un progetto completo

di Codice articolato disposizione per disposizione, esistono però ampie relazioni, in cui i concetti fondamentali del Codice sono sin d'ora stabiliti, di modo che la loro traduzione in articoli di legge sarà opera di carattere prevalentemente tecnico. Del resto, giustamente la relazione dell' Ufficio centrale osserva che, oltre questo controllo preventivo simile, nella sua portata pratica, a quello che fu altre volte, nella pratica, esercitato dal Parlamento, e che consiste nello stabilire i principî fondamentali del Codice, vi sarà questa volta anche un controllo successivo, in quanto il progetto definitivo sarà sottoposto all'esame delle stesse Commissioni parlamentari, che hanno riferito sul disegno di legge. La nostra tradizione legislativa, nella materia, non è dunque sostanzialmente toccata, e se è modificata, lo è nel senso di un controllo più preciso e di più ampie garanzie.

Venendo poi alla sostanza della riforma, dirò anzitutto qualcosa del Codice penale.

La riforma del Codice penale solleva, e non può non sollevare, la grande questione della natura e del fondamento del diritto di punire, e quindi della concezione stessa del delitto e della pena: questione grave, sulla quale, come ognuno sa, per lungo tempo si è disputato, specialmente in Italia, fra le due opposte scuole di diritto penale; la cosidetta scuola classica e la cosidetta scuola positiva, o, se si vuole meglio, tra la scuola giuridica e la scuola antropologico-sociologica.

Non è il caso di rifare qui tale dibattito e neppure di riassumerne i termini fondamentali. Le due relazioni che la Commissione senatoria ha presentato su questo punto, una dettata dal senatore Garofalo, che dovrebbe rappresentare i concetti della scuola positiva, l'altra dettata dal senatore Di Blasio, che dovrebbe rappresentare i concetti della scuola classica, in sostanza non sono così divergenti come potrebbe a prima vista sembrare; esse divergono sopratutto in alcune affermazioni teoriche, ma poi nelle concrete proposte

di riforma il dissidio si placa, di fronte alle esigenze pratiche della realtà.

Ma neanche nel campo teorico il dissenso è così incomponibile, come può sembrare a prima vista.

Il problema, infatti, che dovrebbe essere fondamentale, il problema cioè della libertà del volere, non può risolversi certamente ammettendo un determinismo fisico o meccanico, per cui la volontà umana sarebbe determinata da cause puramente fisiche e quindi fatali. Ma non si può neppure ammettere l'indeterminismo assoluto, l'*arbitrium indifferentiae*, una volontà cioè che si determini senza motivi e si sottragga, quindi, totalmente alla legge di causalità. La verità, come sempre accade, sta nel mezzo. La volontà umana non si sottrae alla legge di causalità applicata al fenomeno volitivo. Ci sono infatti, tre specie di causalità: c'è una causalità meccanica o fisica, c'è una causalità fisiologica, e c'è una causalità psichica.

Ora noi non possiamo ammettere, rispetto alla volontà, una causalità puramente fisica o meccanica, e non possiamo neanche ammettere una causalità fisiologica, che si manifesti come puro stimolo. Ammettiamo invece una causalità psichica; riteniamo cioè che la volontà si determini per motivi conscii, in conformità del carattere di ciascun soggetto.

Vi è in altri termini determinazione, ma solo nel senso di un'auto-determinazione. Respinto pertanto l'indeterminismo assoluto, quello che si suole chiamare *arbitrium indifferentiae*. respingiamo altresì il determinismo meccanico o fisiologico; e ammettiamo quel determinismo, che è condizione necessaria e sufficiente per concepire la pena come una sanzione giuridica, vale a dire il determinismo psichico.

Tutte le sanzioni giuridiche, infatti, e quindi anche le sanzioni penali, agiscono ponendo motivi alla volontà, in modo da determinarla in uno piuttosto che in un altro senso. Tutte le sanzioni giuridiche sono contromotivi. Tutto il diritto, e quindi anche il diritto penale, presuppone l'autodeterminazione per motivi conscii, il determinismo psicologico.

Concludendo : la pena non si giustifica, nè col concetto dell'arbitrio puro, del libero arbitrio assoluto, nè col concetto del determinismo fisico; la pena si giustifica soltanto col concetto del determismo psicologico. Del resto, la questione del libero arbitrio, o del determismo, è una questione metafisica, che riguarda non il volere, ma le cause remote del volere. Invece, perchè possa parlarsi di sanzioni giuridiche e quindi di sanzioni penali, basta considerare il volere.

In questa maniera, il dissidio fra le due scuole si supera anche nel campo teorico: e si supera dispensandosi dal ricercare quali sono le cause remote del volere, e limitandosi ad affermare che esiste una volontà, che si determina immediatamente per motivi consci. Affermando l'esistenza di una tale volontà, si afferma la possibilità d'influire su di essa, di creare una causa psicologica, un motivo, capace di determinarla, la possibilità, cioè di una sanzione. Superato nel campo teorico, il dissidio deve dirsi, a più forte ragione, superato nel campo pratico.

Nel campo pratico quale è la differenza che separa la scuola classica dalla positiva? La scuola classica riduce tutte le misure contro la delinquenza alla pena e ammette soltanto misure di sicurezza come misure preventive di polizia, da affidarsi alla pubblica amministrazione. Invece la scuola positiva sopprime la pena, e riduce tutto a misure di sicurezza. Noi crediamo che non si possa sopprimere la pena, anzi che la pena debba restare sempre il mezzo fondamentale di difesa della società; ma, accanto alla pena, consentiamo ad accogliere nel Codice penale le misure di sicurezza. Pena e misure di sicurezza debbono coesistere come due diverse forme di difesa dello Stato nella sua lotta contro la criminalità.

Ho detto che l'importanza fondamentale in questa dicotomia-pena e misure di sicurezza, spetta sempre alla pena; e si comprende, perchè la pena rimane sempre il mezzo più importante di prevenzione dei reati. La funzione essenziale della

pena per me è sempre la sua funzione di intimidazione o, come si suol dire, di prevenzione generale. La pena non si rivolge tanto al delinquente quanto a tutti i cittadini, e ciò, sia nel momento della minaccia, sia nel momento della esecuzione, creando sempre nella collettività un nuovo motivo atto a determinare la volontà all'osservanza della legge.

Esiste, è vero, anche una funzione individuale della pena, o meglio, una funzione di prevenzione individuale, che si attua mediante l'intimidazione o l'adattamento o l'eliminazione del reo, ma lo scopo preminente della pena sta sempre nella prevenzione generale. Invece le misure di sicurezza hanno un carattere esclusivamente individuale, si rivolgono al delinquente in modo specifico, sia per impedirgli di nuocere, sia per curarlo e correggerlo.

E che la pena abbia questo valore fondamentale è dimostrato dalla storia del diritto penale, perchè dalle leggi di Hammurabi in poi, la pena e la legge penale sono sempre esistite, e nel contempo è sempre esistita la recidiva. Se adunque la pena è sempre esistita, malgrado la recidiva, ciò significa che il suo scopo non è soltanto quello di prevenire la recidiva, non è cioè soltanto la prevenzione individuale, ma deve essere anche uno scopo diverso, e cioè appunto la prevenzione generale. Altrimenti la pena avrebbe fatto fallimento fin dal suo primo sorgere; mentre il contrario è vero, perchè il valore della funzione della pena non è dato ai casi, relativamente poco numerosi, in cui la legge penale è violata, ma dall'immensa maggioranza di quelli, in cui la legge penale è osservata.

Bene a ragione pertanto la relazione ministeriale mantiene fede al concetto della capacità di volere, e quindi della imputabilità e della responsabilità individuale, e assegna alla pena la parte preponderante che le spetta; ma propone d'introdurre accanto alla pena le opportune misure di sicurezza. Tale sistema ha sostanzialmente riscossa l'approvazione della Com-

missione senatoria, come ebbe già il consenso della Camera elettiva e della pubblica opinione.

Circa il sistema delle pene vi sono alcuni punti gravi, sui quali mi devo brevemente fermare.

In via generale consento perfettamente con il relatore on. Garofalo sulla necessità di rinvigorire le pene. Le pene in genere comminate dal codice vigente sono insufficienti, specialmente per certe categorie di reati, fra i quali sono anzitutto da annoverare i reati di sangue. L'on. Garofalo ha giustamente osservato che l'Italia in questa categoria di delitti gode di un assai triste primato e aggiunge, non senza ragione, che la criminalità di sangue, come dimostrano le statistiche, già elevata prima della guerra, si è nel dopo guerra accresciuta. Io posso dire al senatore Garofalo che dopo il 1922 vi è stato un miglioramento, specialmente pei più gravi delitti di sangue, come l'omicidio. Nel primo semestre del 1922 noi avemmo in Italia denunzie per 2021 omicidi; nel primo semestre del 1925 il numero delle denunzie scese a 1462, cioè circa il 25 per cento in meno, ciò che è prova dell'assestamento graduale della nostra vita, a cui, mi si consenta di dirlo, non è estranea l'opera del Governo fascista. Per esempio, i delitti di violenza, oltraggio e resistenza alla autorità nel primo semestre del 1922 davano un complesso di 8800 denunzie, mentre nel primo semestre del 1925 le denunzie per tali reati sono discese a 8386. Anche i reati contro lo proprietà, che erano cresciuti, se non nella stessa misura di quelli di sangue, certo in proporzioni sempre notevoli, sono nelle forme più gravi in diminuzione. I furti denunziati nel primo semestre del 1922 in numero di 88,384 sono discesi nel primo semestre del 1925 a 79,197. Sopratutto le rapine, le estorsioni e i ricatti, forme gravi di delinquenza contro la proprietà, presentano una diminuzione più sensibile, giacchè le 4,223 denunzie del primo semestre del 1922 sono discese nel primo semestre del 1925 a 3,485.

C'è dunque un miglioramento innegabile, ma le cifre sono ancora alte, troppo alte; e un rinvigorimento della repres-

sione penale è necessario. E a proposito dei delitti più gravi di sangue, l'onorevole Garofalo ha fatto un accenno alla pena suprema, che, nel nostro codice, come il Senato sa, è l'ergastolo.

Il problema della pena è grave; e risorge anche dopo che, con la abolizione della pena di morte, si è creduto di averlo definitivamente risolto. L'ergastolo infatti, più di una volta si trasforma in una specie di pena capitale attenuata e, se si vuole dir meglio, prolungata. E ciò specialmente a causa della segregazione cellulare, che è stabilita in tutti i casi per il primo periodo di espiazione della pena. Contro questo istituto della segregazione cellulare, si sono appuntati gli strali della critica, e la minoranza della commissione, per bocca del relatore Di Blasio, ha fatto alcuni rilievi, che tenderebbero alla abolizione della segregazione cellulare nella pena perpetua. L'onorevole Garofalo ha invece osservato, a mio parere giustamente, che una volta abolita la pena di morte, è difficile fare a meno anche della segregazione cellulare; non solo perchè è la segregazione cellulare appunto che rende la pena perpetua temibile ai delinquenti, ma anche perchè vi sono casi, come quello dell' ergastolano, che commette un nuovo delitto, nei quali, abolita la segregazione cellulare, verrebbe a mancare al delitto ogni sanzione. Io non nego gl' inconvenienti e anche gli orrori della segregazione cellulare. Ma bisogna anche rendersi conto delle supreme necessità di difesa della società contro i delinquenti; e purtroppo alcuni recenti fatti hanno dimostrato che la repressione penale non è quale dovrebbe essere, ed anche quale è reclamata dalla coscienza pubblica. Cito alcuni orribili delitti commessi su innocenti bambini a Roma e in altre città, per i quali, come per altre forme gravi di delinquenza di sangue, a molti sembra pena inadeguata perfino lo stesso ergastolo. In verità è mia opinione che questo problema della pena suprema, che sembrava definitivamente risolto, sia da considerare ancora aperto. Ciò significa che, in occasione della riforma

del codice penale, si debba seriamente considerare se non convenga, come è avvenuto in altri paesi, dopo l'esperimento dell'abolizione, ripristinare la pena di morte.

Praticamente è certo che la pena di morte sia la più perfetta delle pene. Essa infatti realizza al massimo grado la funzione intimidatrice e quella eliminativa della pena. (*Commenti*). Ma contro la pena di morte vi sono molti preconcetti dottrinali, anzi dirò che le difficoltà maggiori e le obiezioni più gravi che si possono opporre contro la pena di morte, vengono appunto dalle dottrine fino a ieri dominanti in Italia. Ed, in verità, l'obbiezione veramente decisiva contro la pena capitale rimane pur sempre quella desunta dal principio, che l'uomo il quale è fine, non può mai essere assunto al valore di mezzo. Nella pena di morte si sopprime la personalità umana per realizzare quella funzione di intimidazione e di prevenzione generale, che è l'essenza della pena. Vale a dire, l'uomo è considerato come semplice mezzo o strumento per la realizzazione di un interesse sociale. È questa una obiezione di indole teorica grave, e che non può essere evitata e sfuggita, se non negando i principii su cui essa si basa, che sono i principii fondamentali della filosofia individualistica. L'inventore della formula « l'individuo che è fine, non può essere assunto al valore di mezzo » fu infatti Emanuele Kant. È dunque lo stesso pensiero liberale che si ricollega a questa dottrina.

Era perciò assai difficile respingere, nel campo della legislazione, le conseguenze di un principio che si accettava senza contrasto nel campo della politica e della filosofia. Ma oggi la situazione è profondamente mutata. La rivoluzione intellettuale, che ha seguito la rivoluzione politica dell'ottobre 1922, ha rovesciato i termini del problema dei rapporti tra individuo e società, quali li poneva la dottrina liberale-democratica-socialista già dominante. Noi crediamo che l' individuo sia mezzo e non fine, che la società abbia fini suoi propri, che trascendono la vita dell'individuo, e a cui i fini

individuali debbono subordinarsi. Questa ipotesi, che sembrava assurda alla filosofia dell'individualismo, che l'individuo sia assunto al valore di mezzo, noi la riconosciamo essere perfettamente possibile e normale, e come l'unica atta a spiegare certi grandi fenomeni della vita sociale, che la dottrina liberale non spiega che come assurde degenerazioni o mostruose eresie: ad esempio, la guerra.

La guerra è infatti l'esempio più grandioso di sacrificio della vita degli individui ad un fine più alto, alle necessità storiche ed immanenti dello Stato e della Nazione. Ora, se questo sacrificio totale della vita si impone a uomini, che nulla hanno da rimproverarsi, a cittadini esemplari, perchè lo stesso sacrificio non potrà imporsi ai delinquenti, i quali, certo, non meritano la stessa pietà e la stessa considerazione, per le necessità sociali dell'intimidazione e della eliminazione? Se è assunto al valore di mezzo il soldato, perchè non potrà esserlo il reo?

Io credo pertanto che questo problema della pena di morte non sia, come molti credono, esaurito, ma sia una questione ancora aperta, che debba, con la dovuta ponderazione, discutersi e risolversi nella preparazione del nuovo codice.

In relazione alla soluzione, che si potrà dare a tale problema, si risolverà anche quello della pena perpetua e della segregazione cellulare. È chiaro che se fosse possibile, ripristinare per alcuni più atroci reati, quelli che più commuovono la opinione pubblica, la pena di morte, si potrebbe per gli altri sopprimere o almeno ridurre la segregazione cellulare.

Circa le pene carcerarie minori, io non credo che si debbano abolire. Può invece studiarsi, come suggerisce l'on. Garofalo, di elevare il minimo, perchè tali pene, nei limiti in cui sono ridotte nel codice vigente, non rappresentano effettivamente una minaccia apprezzabile, che possa fare presa sull'animo dei delinquenti.

Più grave teoricamente, se non praticamente, è il pro-

blema delle pene pecuniarie. Sorge qui anzitutto la questione dell'aumento della misura della pena. L'on. senatore De Blasio vi si manifesta contrario, ma, se io non sbaglio, sopratutto perchè gli sembra pericoloso consacrare legislativamente la svalutazione della moneta, fenomeno che tutti auguriamo puramente transitorio.

E su questo punto si può essere d'accordo. Ma in verità, anche all'infuori della svalutazione della moneta, le pene pecuniarie del nostro Codice sono basse, sia in rapporto alla aumentata ricchezza del popolo italiano negli ultimi quaranta anni, sia in rapporto alla funzione propria della pena pecuniaria. In altri paesi, le pene pecuniarie hanno un'applicazione assai più larga che da noi, e credo con vantaggio. Vi sono varie categorie di reati, per i quali la pena pecuniaria è più adatta che non la pena restrittiva della libertà personale, ma a condizione che non sia irrisoria; di qui la necessità di aumentare tanto i minimi, quanto i massimi delle pene pecuniarie.

Il tema della pena pecuniaria pone un altro problema, su cui pure si è discusso: quello della corrispondenza della pena alla fortuna conomica del condannato. Deve la pena pecuniaria essere proporzionata non solo alla gravità del reato, ma anche alla fortuna del condannato? A prima vista la risposta parrebbe dovesse essere senz'altro affermativa. Una stessa pena pecuniaria infatti può essere leggerissima per un uomo provvisto largamente di beni di fortuna e gravissima per un uomo che nulla possegga. Ma l'inconveniente, che certo esiste, non risolve l'argomento, perchè la pena, anche pecuniaria, ha sopratutto funzione di prevenzione generale e di intimidazione, e la funzione intimidatoria della pena richiede che essa corrisponda obbiettivamente alla gravità del fatto, e non subbiettivamente alla situazione personale del condannato. Mettersi su questa via potrebbe essere sommamente pericoloso. Anche la pena restrittiva della libertà personale ha diversa efficacia afflittiva secondo le condizioni del reo: pochi giorni

di reclusione possono essere pena leggera per una persona di umile condizione e costituire, invece, la rovina totale, materiale e morale, di tutta la vita, per una persona appartenente alle classi più elevate della società.

A questi inconvenienti nell'applicazione delle pene io credo che non si possa rimediare, commisurando, in via assoluta e generale, la pena alle condizioni personali del colpevole; ma piuttosto affidando all'autorità giudiziaria, al momento dell'applicazione della sanzione penale, il compito di tener conto anche dell'efficacia afflittiva della pena, in relazione allo stato economico e sociale del reo. E allora tutto si riduce ad aumentare i poteri del giudice, in modo che egli possa spaziare tra un minimo abbastanza basso ed un massimo abbastanza elevato.

Poche parole dirò sulla condanna condizionale e sul perdono giudiziale. Circa la condanna condizionale, non vi è dubbio che di essa qualche volta, come osserva l'onorevole senatore Garofalo, si fa abuso dai nostri magistrati in modo che può dirsi oramai diffusa nell'ambiente della delinquenza la persuasione che un primo delitto non si paga. Credo che l'inconveniente dipenda molto dal fatto, che per l'applicazione della condanna condizionale non si richiede altra condizione, oltre quella della breve durata della pena inflitta e della mancanza della recidiva. Invece bisognerebbe tener conto anche della natura del reato e del carattere del reo, e concedere la condanna condizionale quando vi sono tutte le probabilità che il colpevole non ricada nel delitto, perchè si è trattato di un momentaneo traviamento, determinato da cause occasionali, non facilmente riproducibili.

Per quanto riguarda il perdono giudiziale, sono d'accordo con l'onorevole Commissione nell'escluderlo senz'altro: il diritto di grazia spetta soltanto al Sovrano, secondo la nostra Costituzione, ed è questo principio fondamentale del nostro diritto pubblico, a cui non conviene derogare. Solo nel caso di condannati minorenni si potrebbe ammettere qualche

istituto analogo al perdono giudiziale. Ma al di là di questo limite io non anderei e forse non arriverei neppure, come propone l'onorevole senatore Di Blasio, ad ammettere il perdono giudiziale nelle condanne per reato di azione privata, quando la parte lesa receda dalla querela dopo la condanna. Infatti la querela è condizione per l'esercizio dell'azione penale, ma l'azione penale è pur sempre pubblica e, una volta intervenuta la sentenza di condanna, vale a dire, dopo esaurita l'azione penale, logicamente il recesso dalla querela non dovrebbe più avere influenza sull'esecuzione della sentenza. Riconoscere tale efficacia al recesso della querela dopo la condanna, equivarrebbe concedere alla parte lesa un diritto di grazia, che contraddirebbe ai principi fondamentali del nostro diritto pubblico.

Sempre nel campo delle pene, è argomento grave, che è stato molto dottamente discusso dall'onorevole Commissione, quello delle aggravanti generiche e delle attenuanti generiche. Sulle attenuanti generiche, salva l'opportunità di concedere al giudice maggiori poteri, dando ad esso facoltà di scendere al disotto dei minimi stabiliti dalla legge, non vi è altro da osservare. Più grave è la questione delle aggravanti generiche; istituto, che non esiste affatto nel nostro codice e, che nella relazione presentata all'altro ramo del Parlamento, io proponevo di introdurre, con una enumerazione semplificativa, che costringesse il giudice a motivare circa la loro applicazione. La Commissione senatoria ha mosso obbiezioni a questo istituto, obbiezioni della cui gravità mi rendo perfettamente conto. È certo che, se le aggravanti generiche si potessero estendere, per analogia, da caso a caso, il risultato sarebbe qualche cosa molto vicina alla introduzione della pena indeterminata. Si verrebbe, infatti, a concedere al giudice la facoltà di superare i massimi legali, quasi, si può dire, senza alcun limite, salvo quello derivante dall'obbligo della motivazione. Non sono pertanto alieno dall'entrare nell'ordine d'idee espresso dall'onorevole Commissione e dall'ammettere che l'e-

numerazione delle aggravanti generiche sia da farsi in modo tassativo, senza dissimularmi però che ciò equivale alla trasformazione radicale dell'istituto. In sostanza non si avrebbero più vere aggravanti generiche, ma aggravanti specifiche, comuni a tutti i reati.

Ciò che ho detto sulle aggravanti generiche è sufficiente per far comprendere il mio pensiero circa un altro istituto, quello della pena indeterminata. Sono contrario alla pena indeterminata, contrario perchè la indeterminatezza è un concetto antitetico a quello della pena, che, per adempiere alla funzione sua essenziale, quella della prevenzione generale, deve essere, anzitutto, certa. La pena indeterminata non dà alla collettività sociale la rappresentazione chiara e immediata delle conseguenze del reato, e l'efficacia intimidatrice della pena ne viene diminuita.

L'onorevole senatore Leonardo Bianchi, nel suo importante discorso di ieri, a proposito del sistema delle pene, ha invocato una riforma completa del sistema penitenziario, ed ha affermato, pur con espressioni molto deferenti per il personale carcerario, delle quali molto lo ringrazio, che in sostanza il nostro sistema penitenziario non funziona come dovrebbe. Se io dicessi che in questo campo tutto procede in modo perfetto, direi cosa non esatta, soprattutto perchè i mezzi, che occorrerebbero per un assetto completo dei nostri stabilimenti carcerari, purtroppo difettano. Ma debbo dichiarare al Senato, come ho già accennato altra volta, che lentamente, anno per anno, il nostro regime penitenziario va facendo progressi veramente mirabili. I vari istituti carcerari si sono andati perfezionando e commisurando alle necessità concrete della repressione, della prevenzione e dell'adattamento individuale. I manicomi giudiziari sono stati creati ed aumentati in modo che, posso dirlo con coscienza, rispondono oramai perfettamente allo scopo, sia per numero che per organizzazione.

Ne possediamo oggi cinque, bene attrezzati e benissimo diretti. Il personale che vi è addetto, è superiore ad ogni elo-

gio, per spirito di abnegazione, per competenza e per zelo. I direttori e gli assistenti sono oramai tutti medici e i carcerieri infermieri.

Anche le case di pena ordinarie sono in via di continuo progresso, e si sono tutte trasformate in veri stabilimenti industriali o in colonie agricole. Chi oggi fa il suo ingresso in una nostra casa di pena (la cosa è diversa per le carceri giudiziarie) rimane edificato dalle prove di capacità organizzatrice del nostro personale carcerario. Si tratta di vere officine, in cui l'idea del carcere spesso esula del tutto; e se io dovessi fare un appunto dovrei dire che ne esula forse troppo.

Vi sono poi i riformatori per i minorenni.

Ormai la separazione dei minorenni nelle carceri è un fatto compiuto, perchè nè durante la detenzione preventiva, nè durante l'espiazione delle pene essi sono più confusi con gli altri detenuti. Anche i riformatori hanno assai più l'aspetto della scuola che del luogo di pena.

Vi è poi uno stabilimento speciale per i delinquenti istintivi (i così detti delinquenti nati), che non possono essere trattati come pazzi, ma non possono, per il loro carattere sanguinario e inadattabile, essere confusi con gli altri delinquenti.

Insomma ogni giorno andiamo migliorando il nostro sistema penitenziario. Esso non è perfetto, e non può esserlo, perchè la perfezione in questa materia è difficile, ed è sopratutto molto costosa, mentre lo Stato non può certamente mettere a disposizione dell'Amministrazione delle carceri tutti i mezzi che sarebbero, a stretto rigore, necessari, quando altri, e, a vero dire, più urgenti bisogni, premono da ogni parte. C'è tuttavia un vero e profondo progresso, talchè può dirsi che l'Italia, in questo campo, poco o nulla ha da invidiare alle più civili e ricche nazioni.

E vengo alle misure di sicurezza. Sul carattere di queste misure ormai penso che si sia raggiunta la concordia. Sono misure amministrative, ordinate dall'autorità giudiziaria per ragioni di connessione. Nulla di nuovo o di eccezionale in ciò,

perchè — come ognuno sa — alla autorità giudiziaria sono di sovente affidate funzioni amministrative. Anche in questo caso una funzione, che in sè avrebbe carattere amministrativo, viene esercitata dalla autorità giudiziaria in occasione dell'esercizio della giurisdizione penale, per gli stretti legami che intercedono fra la pena e la misura di sicurezza.

Sulla necessità di introdurre nel nostro codice penale tali misure, salvo qualche isolato dissenso dottrinale, oggi non vi è più disaccordo. Si può discutere circa il modo di organizzare le misure di sicurezza nel codice penale, ma sulla necessità di introdurvele, in maniera più larga ed organica di quella che non le accolga la legislazione vigente, non vi è dubbio alcuno.

Certo, la misura di sicurezza ha importanza subordinata di fronte alla pena, ed è quindi senz'altro da respingere l'idea, pur balenata a molti valorosi criminalisti, di sostituire addirittura la misura di sicurezza alla pena. Ma, ammesso che, di regola, la pena debba coesistere colla misura di sicurezza, e coesistere in posizione preminente, è da vedere se, in taluni casi speciali, non si debba sostituire alla pena la misura di sicurezza; il problema — come è noto — si pone sopratutto pei minorenni, i pazzi e i delinquenti abituali. Per i minorenni e per gli infermi di mente non vi è dubbio; la pena presuppone la capacità di volere, che costoro non hanno, la pena quindi non può colpirli, ma li colpisce la misura di sicurezza, non come sanzione giuridica, ma come mezzo di difesa sociale e di prevenzione speciale.

Se ho ben compreso, il sen. Garofalo propenderebbe per fare identico trattamento anche ai delinquenti abituali, sostituendo anche per questi la misura di sicurezza alla pena. È certo che la misura di sicurezza è necessaria per i delinquenti abituali, perchè l'abitudine del delitto da essi contratta ne rende pericoloso il reingresso nella società, dopo espiata la pena, ma sarei di avviso di aggiungere alla pena la misura di sicurezza, non di sostituirla addirittura con essa. I delin-

quenti abituali infatti non sono irresponsabili, non mancano di capacità di volere, e dove c'è capacità di volere deve esserci la pena. Manca pertanto, a mio avviso, una seria ragione per sottrarre i delinquenti abituali alla pena, ma essendosi, rispetto ad essi, la pena dimostrata insufficiente come mezzo di correzione e di prevenzione individuale, occorre aggiungervi la misura di sicurezza, che alla funzione di prevenzione individuale adempie assai meglio.

La stessa cosa è a dirsi per i semi-infermi di mente. Se si ammette il concetto della semi-infermità mentale, si deve ammettere la pena, perchè dove esiste una capacità di volere, per quanto diminuita, c'è la possibilità della sanzione giuridica. Soltanto, la persistente pericolosità del reo richiede, agli effetti della prevenzione individuale, che quando la pena è espiata, si applichi la misura di sicurezza.

Le misure di sicurezza, ho già detto, hanno carattere amministrativo e sono soggette pertanto a tutte le norme che regolano i provvedimenti amministrativi, tra cui la possibilità della revoca. Mutando lo stato di fatto, i presupposti cioè, in base ai quali il provvedimento fu emanato, questo deve potersi revocare. Nè è di ostacolo alla revocabilità del provvedimento che ordina la misura di sicurezza il fatto che esso sia contenuto in una sentenza: la cosa giudicata non investe, a mio avviso, questa parte della sentenza, che non è vera decisione, non ha carattere giudiziario, ma amministrativo.

Dopo la pena, mi rimane a dire qualche cosa del reato. Le questioni, anche qui, sono molte e gravi; mi limiterò ad alcuni, più importanti, rilievi. Circa il tentativo; la maggioranza della Commissione è d'avviso, se non erro, che si debba sopprimere il requisito della idoneità del mezzo. E anche mi pare che, se non la maggioranza, certo l'onorevole relatore Garofalo vorrebbe equiparare, agli effetti della pena, il reato mancato al reato consumato. Io sarei di diverso parere, tanto sull'uno che sull'altro punto. Non credo che si

possa prescindere dal requisito dell'idoneità del mezzo nella figura del tentativo, come non credo che si possa equiparare al reato consumato il reato mancato, agli effetti della pena. Penso invece che lo stesso risultato pratico, a cui mirano le due proposte, quello cioè di una più efficace repressione del conato delittuoso, potrebbe ottenersi con la equiparazione degli atti preparatori agli atti esecutivi, sopprimendo cioè la distinzione tra atti preparatori e atti esecutivi nella configurazione del tentativo, sempre quando gli atti preparatori siano univoci e idonei. Univoci: è la vecchia teoria carrariana che credo sempre esatta: gli atti preparatori univoci costituiscono il tentativo. Occorre poi che gli atti siano idonei, perchè mancando l'idoneità manca l'elemento obbiettivo o materiale del reato.

Un'altra equiparazione opportuna è, a mio avviso, quella tra reato tentato e reato mancato; distinzione sottile, che in pratica non è sempre facile a cogliersi e che sarebbe probabilmente, agli effetti della legge penale, più semplice abolire del tutto.

Circa le cause che diminuiscono ed escludono l'imputabilità abbiamo le grosse questioni dei minorenni, degli infermi di mente e degli ubriachi.

Minorenni: siamo arrivati, io penso, oramai all'accordo sulla questione dei minorenni. La irresponsabilità completa si deve elevare al disopra del limite massimo di nove anni, quale è consacrato dal nostro codice e si può far giungere fino ai 14 anni. Irresponsabilità s'intende, agli effetti dell'applicazione della pena, salvo l'adozione delle misure di sicurezza, più che mai necessarie in questo caso. Mi sembra che l'onorevole senatore Garofalo sia d'accordo con l'onorevole senatore Di Blasio sul limite dei 14 anni, che è in vero già sufficientemente elevato, e non può elevarsi ancora senza pericolo, come dimostra l'aumento continuo della delinquenza minorile, anche nelle più gravi forme di reati di sangue. Non posso pertanto accogliere la proposta dell'onorevole senatore

Leonardo Bianchi di sancire la completa irresponsabilità penale fino ai 18 anni.

Il senatore Garofalo al contrario abbasserebbe addirittura la maggiore età penale ai 18 anni. È forse miglior partito tenere una via media, stabilendo l'irresponsabilità fino ai 14 anni, una responsabilità minorata dai 14 ai 18 anni, una responsabilità ancora minorata, ma di poco distante dalla normale, dai 18 ai 21, e la maggiore età penale ai 21 anni.

Circa gli infermi di mente, sorge la grossa questione della semi infermità mentale. Esiste la semi infermità mentale? Se si deve stare alla dottrina di una certa scuola psichiatrica si dovrebbe rispondere di no, perchè infermi di mente si è o non si è. Ma questa stessa scuola spinge poi talmente in là il concetto dell'anomalia psichica, fino a restringere in confini limitatissimi l'altro concetto della normalità, in modo che la maggioranza degli uomini diverrebbe anormale. Questa stessa conseguenza deve dunque farci ritrarre dalla premessa. Ma la verità è che il concetto della semi infermità risponde a certe situazioni di fatto intermedie, che esistono realmente; vi sono molti individui, i quali sono, fino a un certo punto, responsabili, ma in minor grado di coloro, che godono di una perfetta salute; i quali hanno una certa capacità di volere, di autodeterminarsi, certi poteri inibitori, ma non nella misura, con cui questi operano normalmente presso gli individui normali. È evidente pertanto che la pena si può applicare a costoro che hanno una, sia pur limitata, capacità di volere, ma in misura meno grave che a coloro, che sono pienamente capaci, cioè che sono nel pieno possesso delle loro facoltà inibitorie. Soltanto, poichè individui di tal fatta, che hanno scarsa capacità di dominarsi, possono essere socialmente pericolosi, alla pena deve essere aggiunta la misura di sicurezza, che consente di opportunamente segregarli, a scopo di cura e di prevenzione individuale.

A proposito del trattamento da farsi agli infermi di

mente, il senatore Garofalo fa una proposta che accetto, quella cioè di predeterminare la durata della custodia.

Certo, dal punto di vista puramente teorico si potrebbe obbiettare che, essendo la custodia ordinata con una misura amministrativa, la quale constata una condizione di cose, come la malattia mentale, essenzialmente mutabile, mutando la condizione di salute dell'infermo il provvedimento dovrebbe potersi senz'altro revocare. Ma, in realtà, quando un infermo di mente ha commesso un reato grave, e, in base alla infermità, lo si è riconosciuto penalmente irresponsabile, ciò significa che l'infermità stessa è grave in modo da doversi presumere non facilmente sanabile. Il provvedimento, che predetermina la durata della custodia, non fa che constatare la gravità della malattia, ed è, pertanto, perfettamente logico.

Si comprende che anche questo provvedimento, restando atto amministrativo, non sarà irretrattabile come un giudicato. Tuttavia, stabilendo esso una presunzione di continuazione dello stato di infermità per tutto il tempo prestabilito, non potrà cadere che di fronte alla prova della completa guarigione data in modo non dubbio ed accertata con nuovo provvedimento dello stesso giudice, che emanò il primo.

Un'altra proposta del senatore Garofalo in questa materia dell'infermità di mente è quella che nei più gravi delitti il provvedimento di sicurezza contro l'infermo assoluto sia adottato prescindendo da un'indagine speciale circa la pericolosità del colpevole.

Oggi il fatto di aver commesso un omicidio anche gravissimo, quando si è assolti per infermità di mente, non è motivo sufficiente per essere internato in un manicomio; al giudice rimane libero l'apprezzamento sopra la pericolosità dell'ammalato; se il giudice ritiene l'infermo pericoloso, ne ordina l'internamento, ma se, malgrado l'omicidio commesso, lo ritiene innocuo, può ordinarne la immediata scarcerazione.

Ora tutto ciò ripugna al senso morale, alla logica, e alle necessità pratiche; il fatto che un uomo abbia commesso un

grave delitto perchè infermo di mente, dimostra che l'infermità è tale da richiedere senz'altro l'internamento in un manicomio. Trovo dunque giusta la proposta del senatore Garofalo e credo anche io opportuno rendere obbligatoria la misura di sicurezza, tutte le volte che il reo sia assolto per infermità di mente.

Intorno all'ubbriachezza dirò poche cose. Sono più d'accordo con l'onorevole senatore Garofalo che con l'onorevole di Blasio. Io credo che l'ubbriachezza volontaria non debba mai costituire una scusante. In questa materia, deve valere il principio che si è responsabili anche di ciò che è avvenuto nelle condizioni, in cui ci siam posti volontariamente. Insomma, si deve ammettere che sono punibili anche le azioni *ad libertatem relatae*, cioè che si possono riferire ad una condizione di libertà.

L'ultimo argomento, su cui tratterrò brevemente il Senato in questa materia del reato in genere, è il problema della recidiva e della abitualità; annoso problema, di cui il Senato ha avuto più volte occasione di occuparsi. Siamo d'accordo: questa della delinquenza abituale è una piaga, alla quale occorre por rimedio, ed in maniera molto più radicale e profonda di quel che faccia la legislazione vigente. Per ciò pare necessario anzitutto dare una nozione precisa della delinquenza abituale. Il delinquente abituale deve essere definito con una formula chiara; si tratta infatti di una qualificazione giuridica, che pone l'individuo in uno stato di minorata tutela, che lo rende passibile di gravi restrizioni ai suoi diritti di libertà. Bisogna distinguere, e in ciò sono d'accordo col senatore Garofalo, tra abitualità e recidiva; per darsi la recidiva basta aver commesso più di un reato; ma per il recidivo è sufficiente l'aggravamento della pena, non occorrono provvedimenti di sicurezza. Invece per definire l'abitualità è necessario qualche altro elemento: per lo meno un certo numero di recidive; ma il delinquente abituale deve essere colpito da efficaci misure di sicurezza, che lo allontanino dal consorzio sociale.

E qui sorge la questione: basterà un certo numero di recidive per definire l'abitualità? L'onorevole Garofalo si accontenta di questo elemento estrinseco e formale, che non offre in vero difficoltà d'indagini. Al contrario, l'onorevole Di Blasio crede che un certo numero di condanne non basti, e richiede inoltre un giudizio del magistrato sulla pericolosità del delinquente. I due sistemi hanno ognuno vantaggi e svantaggi, e non oserei pronunziarmi senz'altro. Credo che sia questo uno dei punti da esaminare con più ponderazione nei lavori preparatori del Codice.

Un'altra questione, che sorge in questa materia, è quella del trattamento da fare al delinquente abituale. Basterà aggravare la pena, infliggere cioè una pena maggiore, o si dovrà aggiungere alla pena la misura di sicurezza? È evidente che la pena dovrà essere aggravata, e che alla pena aggravata dovrà essere unita la misura di sicurezza.

La durata della misura di sicurezza non può essere stabilita preventivamente; deve essere indeterminata, per evitare l'inconveniente, a cui l'on. Garofalo così giustamente accenna nella sua relazione, della rotazione dei delinquenti, i quali stanno alcuni anni nei luoghi di relegazione, poi sono liberati e riprendono la loro vita di criminali, per lasciare il posto ad altri delinquenti, che dopo un soggiorno relativamente breve nei luoghi di relegazione ritornano, alla loro volta, alle abitudini per poco interrotte. Niente affatto; quando si è accertato che in un individuo concorrono tutte le condizioni per dichiararlo delinquente abituale, bisogna segregarlo dalla società a tempo indeterminato. Se si avrà la prova sicura del suo riadattamento alla vita sociale, se ne potrà consentire la liberazione; la presunzione deve restare quella della persistenza della abitualità criminosa, ciò che importa la continuazione indefinita della segregazione.

Si discute anche circa il modo pratico di attuare la segregazione dei delinquenti abituali, se debbono cioè essere relegati in colonie di oltre mare, come si è fatto dall'Inghil-

terra e dalla Francia, o in colonie agricole o in stabilimenti industriali da impiantarsi in Italia?

La tendenza della dottrina e della pratica in questa materia è piuttosto per la seconda soluzione, perchè la relegazione in colonia ha costato fortissime somme all'Inghilterra e alla Francia e non sempre ha dato buoni frutti. Si tratta di una questione di tecnica penitenziaria, da studiarsi maturamente.

Ho così finito di parlare della parte generale del Codice penale.

Circa la parte speciale, posso esser brevissimo, perchè vi è accordo completo fra Governo e Commissione. Vi è accordo nel desiderare una migliore disciplina degli attentati contro la sicurezza dello Stato, vi è accordo nel ritenere che si debbano più severamente reprimere l'omicidio e gli altri reati di sangue, vi è accordo nell'invocare una miglior disciplina dei reati di diffamazione e di ingiuria. L'onorevole senatore Garofalo fa poi qualche proposta ottima, a cui aderisco; quella ad esempio di allargare il concetto della difesa legittima, estendendola dalla difesa della persona a tutti i casi di difesa del patrimonio contro una violenza attuale ed ingiusta. Si potrebbe inoltre, come pure propone l'onorevole senatore Garofalo, diminuire il limite entro il quale le lesioni sono considerate lievissime. Con gli attuali progressi della scienza medica, una lesione che guarisce in dieci giorni può essere assai grave. Le lesioni poi dovrebbero essere punite più severamente e dovrebbero considerarsi in ogni caso come mancato omicidio se lesioni inferte con arma propria, specie se in parti vitali del corpo. Lo sfregio dovrebbe esser punito con pene gravi.

E vengo al codice di procedura penale. Qui l'accordo fra Governo e Commissione è minore che per il Codice penale.

L'onorevole relatore, senatore Stoppato, che ha avuto tanta parte nella elaborazione del vigente Codice di procedura, è, per naturale affetto paterno, portato all'indulgenza verso

quella che, in buona parte, è opera sua. Io non credo che il nostro codice di procedura meriti tutte le critiche, a cui è stato fatto segno, ma certo esso ha dato luogo, nella pratica, a non pochi inconvenienti.

Il Codice ha pregi innegabili, sopratutto di sistemazione e di tecnica legislativa. Ma, dal punto di vista pratico, l'esperienza che se ne è fatta giustifica i voti di riforma che son venuti da ogni parte.

Non si tratta di soli difetti di applicazione, come dice l'onorevole Stoppato, dovuti all'inesperienza degli avvocati e dei giudici. Vi sono difetti sostanziali, che è necessario correggere. Non già che il codice sia tutto cattivo e vada totalmente riformato, ma una revisione attenta s'impone, e specialmente di taluni istituti, che hanno dato luogo nella pratica ai maggiori inconvenienti. Io mi limiterò a notare i più importanti punti di dissenso tra me e l'on. relatore e sorvolerò sugli altri.

Azione penale. L'on. relatore ammette che il privato debba essere escluso dall'esercizio dell'azione penale, ammette cioè che l'azione penale sia pubblica. È un principio questo fondamentale del nostro diritto processuale penale, che verrebbe gravemente vulnerato, quando si estendesse, come vuole il senatore Stoppato, la citazione diretta della parte a tutti i reati d'azione privata, non restringendola più, come è oggi, ai soli reati di diffamazione e d'ingiuria. Se l'azione penale è pubblica, non si può, in un campo così vasto, come quello dei reati di azione privata, concedere l'azione al privato. L'eccezione sarebbe così ampia da far cadere la regola.

L'onorevole relatore vuole anche che rimanga fermo il principio dell'art. 179 della proc. penale, cioè che l'esercizio dell'azione penale da parte del Pubblico Ministero sia sottoposto al controllo del giudice istruttore. Questo è un punto abbastanza grave. Secondo il Codice di procedura penale vigente, qualunque denuncia penale obbliga il Pubblico Ministero a esercitare l'azione penale, e a provocare una decisione del

giudice istruttore. Sono infiniti gli inconvenienti di questo sistema; e sopratutto è infinita la perdita di tempo che esso importa, di fronte molto spesso a denunzie manifestamente infondate, che non hanno nemmeno la più lontana parvenza di serietà. Ora, se l'azione penale è nelle mani del Pubblico Ministero, è chiaro che giudice dell'esistenza delle condizioni per l'esercizio dell'azione penale deve essere lo stesso Pubblico Ministero.

Io so bene che in questa materia si contrappone qui il così detto principio di legalità al così detto principio di opportunità. Per il principio di legalità, il Pubblico Ministero è obbligato ad esercitare l'azione penale, e l'esercizio di questo dovere non comporta alcuna latitudine di apprezzamento. Donde la necessità d'un controllo, affidato al giudice istruttore. Al principio di legalità si suol contrapporre il principio d'opportunità, per cui il Pubblico Ministero avrebbe una certa latitudine di apprezzamento circa l'opportunità o meno di esercitare l'azione. Io dico subito che la questione così posta è mal posta.

È evidente che il Pubblico Ministero, a cui è affidata l'azione penale, ha l'obbligo di esercitarla. Quindi non si può parlare di un principio di opportunità contrapposto al principio di legalità. È stata la dottrina tedesca a creare questa distinzione, che è errata e artificiosa. Se il Pubblico Ministero ha diritto di esercitare l'azione penale, esso ha il dovere di esercitarla. Nel campo del diritto pubblico, ogni diritto pubblico è un pubblico dovere, e cioè una pubblica funzione. La questione non sta dunque nel vedere se il Pubblico Ministero abbia facoltà di non esercitare l'azione, quando non lo creda conveniente, ma nel vedere se egli abbia o no competenza a giudicare se esistano gli estremi per l'esercizio dell'azione. Porre così la questione, è risolverla. Non vi è alcuna ragione per togliere al Pubblico Ministero la facoltà di fare questo apprezzamento e darlo a un altro organo. Altrimenti si creerebbe una situazione essenzialmente contradit-

toria. Non si può dare l'esercizio di un diritto ad un organo, e non dargli la facoltà di determinare se l'esercizio di questo diritto è giustificato, se cioè ci sono gli estremi di legge per esercitarlo.

L'onorevole senatore Stoppato si rende conto della serietà di questa obiezione, ma la combatte citando gli articoli 281 e 284 del codice di procedura, cioè citando il caso della sentenza che chiude l'istruttoria. Egli dice: ma il giudizio sull'esistenza degli elementi per l'esercizio dell'azione penale è sempre dato dal magistrato istruttore, il quale deve in ogni caso pronunziare il rinvio a giudizio o il non luogo a procedere. Ora, io credo che bisogna distinguere. Quando si dice esercizio dell'azione penale si dice una cosa molto complessa, che comprende una quantità di facoltà e di fasi. Vi è l'esercizio dell'azione istruttoria, vi è l'esercizio dell'azione in giudizio, e vi è l'esercizio dell'azione esecutiva. L'azione penale si scinde in azione istruttoria, azione in giudizio e azione esecutiva. Ora il decidere sull'esercizio dell'azione in giudizio è certamente riservato al giudice istruttore, ma il decidere se sia il caso d'iniziare l'azione, cioè di esercitare l'azione istruttoria è del pubblico ministero, e non può essere che del pubblico ministero. Non si tratta già di una decisione cervellotica, ma di una valutazione obbiettiva dell'esistenza degli elementi per l'inizio dell'azione penale. Togliere al Pubblico Ministero ogni facoltà di valutazione di tali elementi, e renderlo un materiale trasmettitore di carte, equivale, praticamente, a togliere al Pubblico Ministero la facoltà di iniziare l'azione penale e trasferirla al giudice istruttore.

Un altro punto, in cui non sono d'accordo con l'onorevole Stoppato è nella sua concezione del Pubblico Ministero. Tradizionalmente il Pubblico Ministero è stato ritenuto parte nel processo penale. È soltanto da poco tempo che la concezione primitiva si è deformata, e si è attribuita al Pubblico Ministero la qualità di giudice. Ora io credo che il Pubblico

Ministero, se ha ragione di essere, non può esistere che come parte, come rappresentante dello Stato nell'esercizio del potere esecutivo.

Il senatore Stoppato dice: « Il Pubblico Ministero non è parte, perchè non persegue un interesse proprio, personale, egoistico ». Ma è naturale che il Pubblico Ministero non persegue un interesse proprio, perchè rappresenta lo Stato nella sua figura di potere esecutivo. Se il Pubblico Ministero non può esser parte, bisogna concludere che lo Stato non può esser mai parte. Ma, aggiunge l'onorevole senatore Stoppato, il Pubblico Ministero non è parte, perchè rappresenta la giustizia, perchè rappresenta anche l'interesse dello Stato alla libertà dei cittadini innocenti e non solo l'interesse dello Stato alla punizione dei colpevoli.

Ma qui, se non erro, si confonde lo Stato potere esecutivo con lo Stato potere giudiziario: si dimentica cioè il principio della divisione dei poteri. Lo Stato si presenta infatti sotto diversi aspetti: è uno nella sua essenza, ma molteplice nelle sue funzioni: esso si presenta ora come potere legislativo, ora come potere esecutivo, ora come potere giudiziario. Il Pubblico Ministero rappresenta lo Stato come potere esecutivo e pertanto rappresenta precisamente l'interesse dello Stato alla punizione dei colpevoli, il quale si realizza attraverso l'esercizio dell'azione penale.

L'interesse dello Stato alla libertà dei cittadini innocenti, che pure indubbiamente esiste, è tutelato dal giudice, che rappresenta lo Stato nell'esercizio della funzione giudiziaria, ossia lo Stato come potere giudiziario. Del resto, lo stesso on. Stoppato ammette che il Pubblico Ministero esercita il diritto di punire dello Stato, e con ciò riconosce che esso è parte. Nè vale il dire che il diritto di punire si esercita contro i colpevoli e non contro gli innocenti, perchè, finchè vi è un procedimento in corso, non vi è nè un colpevole nè un innocente, ma soltanto un indiziato: solo al momento, in cui interviene la sentenza si saprà se l'indiziato è colpevole o è innocente.

È dunque necessario ridare al Pubblico Ministero intera la sua qualità di parte, che il Codice di procedura vigente in più di un punto disconosce, con danno grave della giustizia. Il Pubblico Ministero, infatti, trasformato in giudice istruttore, esercita vere funzioni giudiziarie, mentre non possiede nè la organizzazione, nè i mezzi, nè la capacità professionale per tale esercizio. Di qui una serie di guai: gli uffici del Pubblico Ministero ingombri di processi, la cui istruttoria deve essere compiuta senza il necessario personale e senza mezzi materiali; duplicazione e intreccio di funzioni con relative continue interferenze tra Pubblico Ministero e ufficio d'istruzione; l'istruttoria si fa ora nell'ufficio del giudice istruttore, ora nell'ufficio del Pubblico Ministero. Bisogna decidersi: se si ritiene che il Pubblico Ministero sia un giudice e debba esercitare le funzioni di un giudice, allora tanto vale sopprimerlo e affidare le sue funzioni al giudice istruttore. Se si ritiene, com'è, che il Pubblico Ministero sia parte, che rappresenti il potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, come dicevano i nostri vecchi, non gli si debbono affidare funzioni che gli sono estranee.

Gli inconvenienti del sistema del Codice di procedura vigente sono conosciuti da tutti: esso crea un processo istruttorio alternato, il quale si svolge ora presso l'Ufficio del Pubblico Ministero, ora presso l'Ufficio del Giudice Istruttore e affida al Pubblico Ministero il compito dell'istruzione, per il quale esso non ha i mezzi necessari e non è preparato. Il rimedio — io l'ho accennato — è uno solo: tornare all'antico, ammettere come regola il procedimento formale, il procedimento cioè che si svolge negli uffici d'istruzione, con tutte le garanzie e con tutti i mezzi; e stabilire poi come eccezione il procedimento sommario, da affidarsi al Pubblico Ministero solo quando bastino sommarie indagini per compiere l'istruzione.

In sostanza, mi sembra che l'onorevole senatore Stoppato, nelle conseguenze pratiche della sua relazione, non sia molto lontano dall'arrivare a questa conseguenza; perchè egli vuole

conservare teoricamente il sistema attuale, ma lo tempera praticamente concedendo facoltà sia all'imputato, sia al Pubblico Ministero di chiedere la conversione dell'istruzione da sommaria in formale. Che cosa accadrà praticamente? Che il Pubblico Ministero, non avendo mezzi, tempo e possibilità di fare l'istruttoria, chiederà, in quasi tutti i casi, la trasformazione dell'istruttoria da sommaria in formale, e tale trasformazione diventerà la regola.

Sulla questione delle pregiudiziali, pure non vi è perfetto accordo tra il ministro e il relatore. L'onorevole relatore, circa la questione delle pregiudiziali civili, vuole conservato il sistema del codice attuale, cioè ritiene che le questioni pregiudiziali si debbano limitare alle questioni di stato civile e non vadano estese a tutte le questioni di Stato. Io credo che qui non vi sia ragione di fare distinzioni, perchè vi sono questioni di stato non civile, come per esempio quella della cittadinanza, che hanno la stessa importanza e lo stesso valore.

Un'altra questione riguarda l'autorità reciproca dei giudicati civili e penali. È un punto questo, che ha dato luogo a numerose critiche. Oggi il codice vigente parte dal concetto della unicità della giurisdizione, ammette l'autorità assoluta del giudicato civile nel penale e del penale nel civile. Questo sistema, specialmente in ciò che riguarda l'autorità del giudicato civile nel penale, non è scevro di inconvenienti. L'unicità della giurisdizione è un principio esatto, ma teorico e astratto: la giurisdizione è unica, si capisce, come lo Stato è uno, ma ciò non toglie che vi siano diverse specificazioni della giurisdizione, così come vi sono diverse specificazioni della attività della Stato.

Credo pertanto che questo punto vada riveduto e si debba studiare la possibilità di ritornare al sistema del vecchio Codice che non aveva dato luogo ad alcun inconveniente pratico.

Altra questione importante è quella delle perizie. Tutti sanno l'inconveniente, a cui dava luogo il sistema delle peri-

zie. Secondo il codice vecchio, le aule giudiziarie erano trasformate in sale di conferenze, dove i periti sostenevano, ognuno come assertore di verità scientifiche, le tesi più opposte. Il codice attuale ha posto una remora a questi inconvenienti, stabilendo che in sede di giudizio non vi possano essere dibattiti fra periti, e limitando la perizia alla sede istruttoria, durante la quale, al perito nominato dal giudice, si può aggiungere il perito della parte.

Ma anche questo sistema non è andato esente da critiche. Si dovrà perciò ritornare al sistema del codice abrogato? Non credo. In questa materia delle perizie, bisogna tener presente alcuni punti fondamentali, tanto per la perizia penale che per la civile. In sostanza, il perito è una specie di giudice, è un giudice tecnico o, almeno, un consulente tecnico del giudice. Ora, contraddice a questo concetto del perito l'ammissione dei periti di parte.

Un giudice tecnico, un consulente tecnico del giudice, che è nominato dalla parte e che difende l'interesse della parte è una contradizione in termini. Che cosa possono invece fare le parti? Le parti possono nominare dei difensori tecnici, cioè persone che sostengono le loro tesi, così come le sostengono gli avvocati; ma a queste persone non si deve dare, in nessun modo, il carattere di giudici tecnici.

Credo pertanto che la risoluzione della questione sia in un sistema, per cui non si ammettano più periti nominati dalle parti. Il perito deve essere un consulente tecnico del giudice, e deve essere nominato unicamente dal giudice. Le parti son libere di discutere la perizia e di nominare, se credono, altri tecnici, ma non già in veste di periti, cioè di consulenti tecnici del giudice, ma di «avvocati tecnici» a cui si crede nei limiti, nei quali si crede agli avvocati.

Quanto poi alla opportunità di limitare l'intervento di questi avvocati tecnici al periodo istruttorio, osservo che certamente può essere utile limitare tale intervento nel periodo,

durante il quale si procede agli accertamenti di fatto e un certo controllo nell'interesse delle parti è necessario.

Sono d'accordo con l'onorevole relatore sulla questione delle nullità, vale a dire sulla opportunità di ridurre le nullità assolute, scopo che si può ottenere, estendendo alle nullità assolute il principio della inopponibilità, quando la parte vi abbia dato causa o quando non vi abbia interesse.

Accetto anche le proposte della relazione in materia di mandato di cattura e in materia di libertà provvisoria. Si tratta di un punto importante, in cui sono lieto di avere il consenso del relatore. Circa la contumacia bisogna ammettere anche le prove a discolpa nel processo contumaciale; e abolire l'istituto della purgazione della contumacia, che molte volte si risolve in vero scandalo e in una irrisione alla giustizia.

Circa l'appello osservo che tutti ne dicono male e che tutti lo vorrebbero conservare. L'appello è un residuo della concezione medioevale della giustizia, ma che non è facile eliminare, perchè vi si oppongono radicatissimi pregiudizi. Piuttosto andrebbe regolato diversamente, sopratutto in materia penale; perchè, se l'appello in materia civile funziona male, l'appello in materia penale funziona malissimo. Bisogna ammettere l'effetto devolutivo totale anche in caso d'appello del condannato. Quando il condannato appella, il giudice di appello deve essere investito *in toto* della questione.

In relazione a questo principio si dovrebbe istituire la *reformatio in peius* anche in caso di appello. Oggi il condannato che appella è sicuro, perchè il giudice superiore può diminuire la pena, ma non aumentarla. Ammesso il principio devolutivo, una volta che il condannato appella, e che il processo è portato avanti al giudice di appello, questi, può se crede insufficiente la pena stabilita dal giudice precedente, aumentarla. Così si porrà una remora non indifferente alla moltiplicazione degli appelli e si accrescerà il prestigio del magistrato d'appello.

Un altro punto, in cui non sono d'accordo con l'onorevole

relatore è quello della scarcerazione automatica, una delle istituzioni del nuovo codice, che non soltanto dà luogo quotidianamente a gravi inconvenienti, ma ad uno degli spettacoli per me più dolorosi, cioè la violazione sistematica della legge.

Al principio della scarcerazione automatica oggi ci si sottrae in tutti i modi; è naturale: il magistrato è talmente assillato dal lavoro, e, specialmente in alcuni grandi tribunali, è così sovraccarico, che non gli riesce, spesso di espletare il suo compito istruttorio nel breve periodo stabilito dalla legge. Molte volte si tratta di processi gravissimi, che richiedono indagini lunghe e difficili; allora si ricorre a una serie di espedienti per evitare lo scoglio della scarcerazione automatica, la quale in tal modo non costituisce nessuna garanzia per l'imputato, ma solo un grande impaccio per il giudice. Io credo che sia molto più opportuno rinunciare senz'altro ad un principio teoricamente eccellente, ma in pratica inattuabile.

Un punto grave invece, in cui sono lieto di essere d'accordo con l'on. Commissione, non però completamente col relatore, è la questione della giuria; grave questione perchè l'attuale organizzazione del giudizio per giurati ha dato luogo a inconvenienti gravissimi e a casi frequenti di vera offesa alla giustizia.

I giudizi per giurati già non andavano bene, ma, con l'estensione del suffragio, che ha peggiorato la qualità dei giurati e con il nuovo codice di procedura, che ha complicato e reso più difficile tutto il procedimento per la formazione del verdetto, le cose sono giunte a un punto tale, da richiedere radicali provvedimenti.

Il desiderio di riforma è oramai universale: la Commissione si è compiaciuta di accogliere un'idea che io avevo adombrata un po' timidamente nella relazione alla Camera elettiva, ma l'essere confortato da così autorevole avviso mi è di sprone a persistere in questa idea e a perfezionarla.

Io pensavo che fosse venuto il tempo, ormai, non soltanto di rendere la selezione dei giurati più severa e la formulazione del verdetto più facile, ma di trasformare radicalmente l'istituto della giuria, facendo partecipare i giurati al giudizio sul diritto e il magistrato al giudizio sul fatto; cioè, praticamente, trasformare l'istituto della giuria nell'istituto dello scabinato. Si tratterebbe di ridurre i giurati a quattro, numero congruo e che consente una scelta migliore e anche, non dico una retribuzione, ma una indennità meno incongrua; di riunire i quattro giurati al presidente e di affidare al Collegio così costituito il giudizio sia del diritto, sia del fatto. Si avrebbe così una serie di vantaggi, tra cui quello di conservare nel giudizio per giurati l'elemento popolare, che è necessario perchè l'applicazione della pena, nei reati più gravi, risponda interamente allo stato della coscienza pubblica, e quello di controllare e correggere la formazione del giudizio con l'intervento del magistrato.

Il sistema dello scabinato ha fatto eccellente prova dovunque è stato applicato. Io penso che, se riusciremo a congegnare bene la riforma, avremo fatto un'opera veramente meritoria per l'amministrazione della giustizia in Italia.

Quanto alla Cassazione siamo sostanzialmente d'accordo; la semplificazione dei casi di ricorso s'impone; la formula a cui si era pensato « violazione della legge » può darsi che sia insufficiente e vada, come suggerisce l'onorevole relatore, completata, con la determinazione dei casi in cui la violazione della legge processuale apre l'adito al ricorso.

Onorevoli senatori, io volgo alla fine di questo discorso, che è stato forse più lungo di quanto avrei desiderato, colpa della importanza della materia e della vostra indulgenza.

Dirò pochissime parole sull'ultimo argomento di cui il disegno di legge si occupa, cioè dell'ordinamento giudiziario, e questo non perchè il tema sia meno vitale, o meno difficile, ma perchè la via mi è stata spianata in maniera mirabile dal presidente della commissione, onorevole senatore d'Amelio, la

cui relazione è un contributo veramente prezioso recato alla soluzione del grave problema. Consento pienamente tanto nella conclusione, quanto nelle motivazioni della relazione, e sono lieto sopratutto di vedermi confortato da sì autorevole adesione in un'idea, che da parecchi anni vagheggiavo, per risolvere il problema della carriera della magistratura; l'idea cioè di separare la carriera dei tribunali e delle Corti d'appello dalla carriera delle preture.

Il sistema della doppia carriera, come tutti sanno, è stato in vigore in Italia per molti anni, e la relazione dell'onorevole senatore d'Amelio dimostra, con abbondanza di dati, che era anche il sistema vigente in molti degli antichi stati, dove fece sempre ottima prova, ed il sistema vigente in quasi tutti gli Stati civili. In Italia, vi derogò l'on. Zanardelli con la legge 8 giugno 1890, la quale fuse le due carriere, quella delle preture e quella dei tribunali.

I concetti, che ispirarono la fusione furono certo nobilissimi, ma l'esperienza ha dimostrato che quella unificazione, specialmente nelle condizioni attuali, ha reso difficile il reclutamento dei magistrati, lunga e penosa la carriera, incerta la selezione dei migliori, ed è la causa principale dell'odierno disagio della magistratura italiana.

Le altre questioni, che riguardano l'ordinamento giudiziario, sono, a confronto di questa secondarie, perchè io penso che una volta riorganizzata la carriera sulla base della separazione della carriera dei tribunali dalla carriera delle preture, avremo per nove decimi risolto il problema.

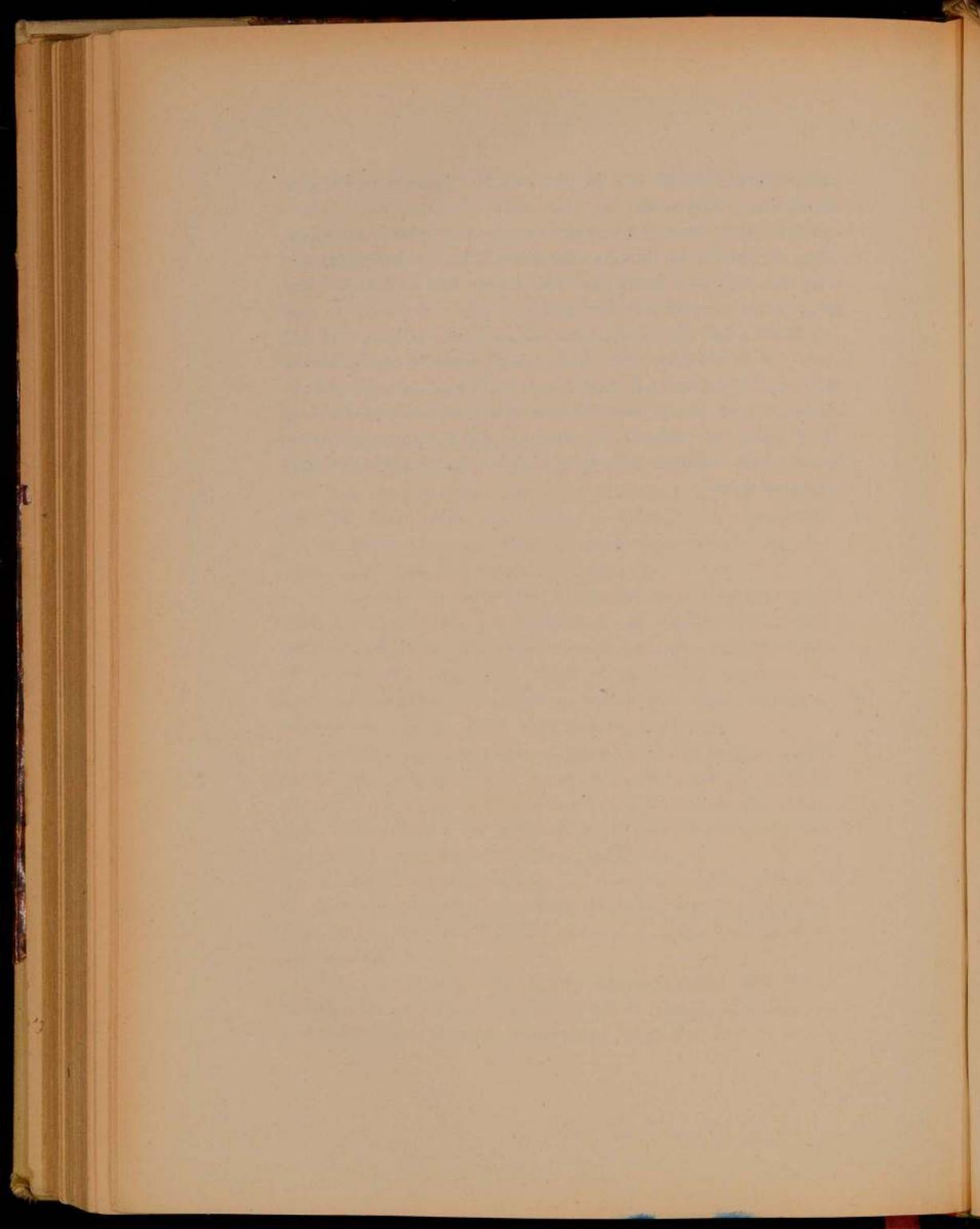
Onorevoli senatori, questa riforma del codice penale e del codice di procedaura penale e dell'ordinamento giudiziario, è un altro passo che l'Italia fa verso il rinnovamento della sua legislazione.

Gli avvenimenti, che hanno contrassegnato gli ultimi anni hanno profondamente modificato la struttura economica e sociale della nazione italiana; è naturale che a questo

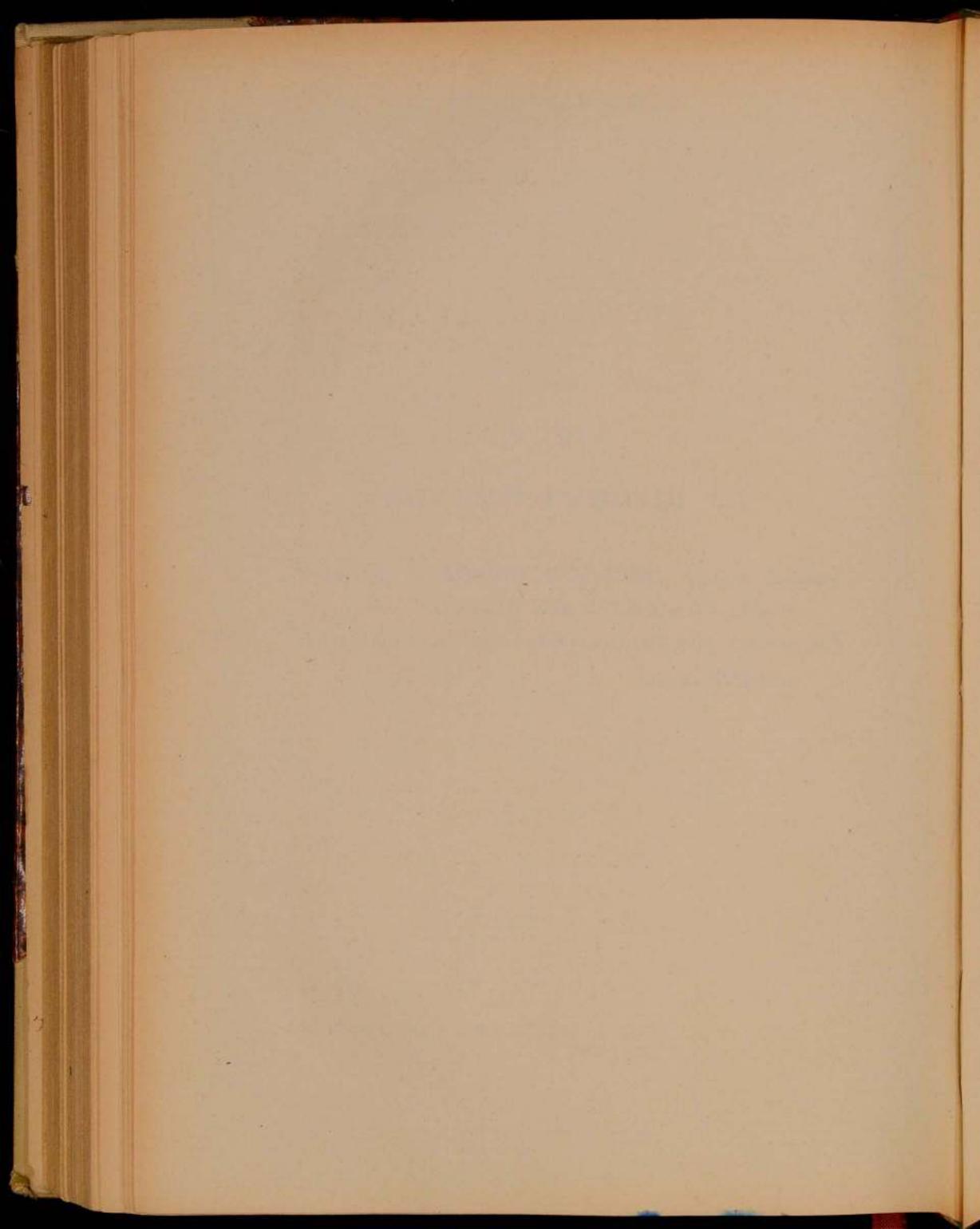
nuovo atteggiamento dei rapporti sociali risponda una nuova legislazione codificata.

Noi, che abbiamo l'immenso onore e la grande responsabilità di realizzare questo compito storico, non dimenticheremo le tradizioni giuridiche, che hanno fatto la nostra Patria, maestra di diritto alle genti.

Posso dire fin d'ora, con orgoglio di italiano, che gli studi per il rinnovamento della nostra legislazione codificata sono seguiti in tutto il mondo con la più grande attenzione: prova, se pur ve ne fosse bisogno, della importanza decisiva, che l'Italia ha assunto nel consesso dei popoli e nel movimento della cultura mondiale. (*Vivi e prolungati applausi, congratulazioni*).

IV.

LA RIFORMA SOCIALE

LEGGE SULLA DISCIPLINA GIURIDICA DEI RAPPORTI COLLETTIVI DEL LAVORO.

LA NUOVA DISCIPLINA DEL LAVORO E LO STATO CORPORATIVO.

LEGGE SULLA DISCIPLINA GIURIDICA DEI RAPPORTI COLLETTIVI DEL LAVORO (*).

I.

Il problema dei rapporti fra capitale e lavoro, quella che si è chiamata lungamente la questione sociale, ha origini coeve al sorgere della grande industria, che è quanto dire del mondo economico moderno.

L'economia medioevale, che dominò, con pochi mutamenti, fino al principio del secolo XVIII, non conobbe un problema del lavoro. Essa si fondava essenzialmente sull'artigianato e sulla piccola industria, ossia sostanzialmente sul sistema dell'imprenditore-lavoratore. Il proprietario della bottega o dell'officina vi lavorava egli stesso, organizzando la produzione ed eseguendola nel medesimo tempo, o solo o circondato da pochi garzoni, che erano suoi collaboratori e suoi discepoli, e spesso figli, fratelli, nipoti. In questa organizzazione semplice, non vi erano conflitti possibili, e il lavoro non era fonte di delusioni o di rivolte, ma di alte soddisfazioni dello spirito. L'operaio era sopratutto artefice, non di rado artista, per cui il lavoro non era soltanto mezzo di sussistenza, ma piacere. In tal modo si spiega come in quel periodo ogni specie di lavoro manuale avesse in sè carattere e sapore d'arte, e come le più umili cose e gli utensili più

(*) Relazione al disegno di legge presentata alla Camera dei deputati nella seduta del 18 novembre 1925.

consueti bene spesso avessero pregio artistico, anche nella semplicità e rozzezza della loro costruzione.

Tale forma di organizzazione del lavoro era fonte di armonia e di serenità. Le cose mutarono profondamente quando sorse prima la media, poi la grande industria, conseguenza della sostituzione delle macchine al lavoro umano. Questa trasformazione, che si operò prima in Inghilterra e di qui si estese in tutto il continente durante il secolo XVIII e sopratutto nei primi decenni del XIX, venne a poco a poco distruggendo l'industria domestica e fece chiudere le botteghe e le piccole officine, dove l'operaio era anche padrone ed artista. Sorsero in quel tempo le grandi fabbriche, rumorose di macchine e brulicanti di uomini, che gettavano sul mercato enormi quantità di prodotti, non più finemente lavorati come per l'innanzi, ma a costi infinitamente minori. In queste grandi imprese occorrevano menti organizzatrici e direttrici, grandi capitali d'impianto, forti capitali di esercizio. La figura dell'imprenditore e del capitalista si staccò nettamente da quella del lavoratore. L'imprenditore, con capitali propri, ma più spesso con capitali altrui, organizzò la produzione, e questo lavoro grave, preoccupante, pieno di responsabilità e difficoltà, l'assorbì interamente. Intorno a lui si raccolse una folla di tecnici, di impiegati, di lavoratori manuali. Col crescere vertiginoso delle imprese e della produzione, la richiesta di mano d'opera divenne enorme, e da ogni parte accorsero i lavoratori, allettati dai maggiori agi della città, e dal miraggio di un salario fisso e di una libertà maggiore. Le campagne si spopolarono e si iniziò il fenomeno dell'urbanesimo.

Ma in quali diverse condizioni i nuovi operai della grande industria si trovarono di fronte agli artigiani dei secoli passati! L'introduzione delle macchine e del principio della divisione del lavoro, spinto fino alle più estreme applicazioni, rese meccanica e monotona l'opera del lavoratore manuale. Questi perdette il gusto della produzione, che all'epoca dell'ar-

tigianato allietava il lavoro. Chiuso in grandi officine a ripetere per centinaia e migliaia di volte lo stesso gesto divenuto automatico, il suo spirito si allontanò sempre più dalla visione d'insieme dell'opera produttiva, e il lavoro si ridusse per lui pura fatica, semplice mezzo di sussistenza materiale.

Era naturale che in tali condizioni di cose la psicologia dell'operaio mutasse profondamente. Mentre il lavoro diveniva per lui mero sacrificio, il compenso materiale era tuttavia meschino e tendeva piuttosto a diminuire che ad aumentare. I primi decenni infatti del secolo XIX furono contrassegnati da una enorme offerta di lavoro, determinata dall'accorrere nelle città di grandi masse di contadini, desiderosi di abbandonare il duro lavoro dei campi, per quello che pareva più agevole, e più sicuro, e meno soggetto alle vicissitudini del tempo e delle stagioni, che offrivano le grandi officine della città. Si ebbe così il fenomeno, rilevato da David Ricardo, di una offerta di lavoro superiore alla domanda per cui i salari tendevano a abbassarsi e a livellarsi al minimo necessario per il sostentamento dell'operaio. Fu in quell'epoca che venne formulata la *ferrea legge dei salari*, che sembrò destinata a condannare gli operai ad una perpetua e sempre crescente miseria.

In realtà gli imprenditori e i capitalisti abusarono di questa situazione di cose. Di fronte alla folla anonima degli operai, ignorante, abbrutita da un lavoro faticoso, e prolungato con un orario estenuante, divisa e disorganizzata, stava l'industriale, intelligente, colto, avveduto, padrone e capo incontrastato dell'officina, che rendeva conto del suo operato solo ai suoi azionisti, i quali non gli chiedevano che una sempre maggior rimunerazione del capitale. Si ebbe così una fase di vera oppressione padronale. Gli operai furono considerati come bestie da lavoro, da pagarsi il meno possibile e da ignorarsi per tutto il resto.

Lo Stato fu in questo periodo assente. Anzi in un primo tempo (secondo i principî della rivoluzione francese, la quale

avendo distrutto tutte le istituzione di origine mediovale, e quindi anche le corporazioni, aveva sancito il divieto di coalizione), prestò man forte ai padroni, impedendo che gli operai dispersi e divisi potessero stabilire fra di loro una solidarietà, capace di renderli più atti a resistere alla dominazione dei loro principali. In seguito il divieto di coalizione fu tolto, ma lo Stato non mutò il suo atteggiamento di neutralità consono ai principî del liberalismo, che lo informava tutto. Ma, ponendosi neutrale tra i forti e i deboli, favoriva necessariamente i primi a danno dei secondi. Doveva derivarne fatalmente la rivolta.

E questa non tardò. Il socialismo, che ne fu lo strumento, deve qualificarsi la conseguenza fatale della mutata situazione del lavoro e della indifferenza dello Stato di fronte al nuovo problema. Un sistema politico, come quello proprio dello Stato liberale, che, mentre si disinteressava delle condizioni gravi e talvolta intollerabili, fatte alla massa lavoratrice dalla evoluzione degli ordinamenti economici, ed anche spesso dalla malavoglia e dall'egoismo dei padroni, lasciava d'altro canto piena libertà di organizzare la ribellione, doveva condurre, come condusse, alla lotta delle classi e delle categorie, cioè al socialismo. Poichè la situazione delle classi operaie era grave ed ingiusta, e lo Stato non si accorgeva della ingiustizia, era fatale l'organizzazione dell'autodifesa delle classi operaie. Il socialismo, non fu altro appunto che questa organizzazione. Tutto l'apparato di dottrina e di filosofia che precedette ed accompagnò il fenomeno socialista fu un accessorio. La sostanza del movimento restò la organizzazione dell'autodifesa delle classi lavoratrici.

Questa autodifesa restò dapprima limitata nell'ambito della legalità. Anzi pretese di inquadrarsi nello stesso sistema dell'economia liberale. Lo sciopero, cioè l'astensione collettiva dal lavoro da parte degli operai, non fu in principio che un mezzo diretto a rarefare l'offerta di lavoro, e quindi a

fare aumentare la domanda, determinando così un aumento dei prezzi, cioè dei salari operai.

Ma ben presto, e questo sopratutto negli ultimi decenni del Secolo XIX e nei primi anni del XX, il movimento operaio assunse un carattere ben più accentuato. L'organizzazione del lavoro si andò sempre più estendendo e rafforzando, sotto la direzione dei capi socialisti, che ne fecero un formidabile strumento della loro influenza politica. Ben presto le grandi organizzazioni di lavoratori divennero potentissime. Fiancheggiate dal partito socialista, che alimentavano coi loro voti e coi loro contributi economici, esse capovolsero rapidamente la situazione.

Nei rispetti degli imprenditori e dei capitalisti le parti si invertirono. Di fronte alle grandi organizzazioni operaie dominanti spesso lo Stato, i padroni dovettero cedere e talune volte capitolare. Egli è che oramai le armi, di cui le organizzazioni dei lavoratori disponevano, erano divenute ben altrimenti potenti. Allo sciopero considerato come semplice mezzo di lotta economica, diretto a influire sulle condizioni del lavoro, mediante il giuoco della diminuzione dell'offerta, era subentrato lo sciopero a carattere politico, diretto a creare uno stato di disordine e di agitazione, preoccupante per l'ordine pubblico, e quindi atto a provocare l'intervento dello Stato. Lo sciopero, d'altro canto, non fu più mera astensione volontaria dal lavoro; fu spesso astensione forzata, imposta dall'organizzazione agli operai recalcitranti mediante la violenza brutale. Lo strumento necessario degli scioperi divennero le così dette squadre di vigilanza, in cui si realizzava la forza materiale dell'organizzazione. Lo sciopero fu pertanto soprattutto violenza, disordine nelle strade, sabotaggio, boicottaggio. L'autodifesa economica si era automaticamente trasformata in autodifesa materiale; la lotta di classe in guerra di classe.

Di fronte all'attacco anche le classi padronali corsero alla difesa. Esse si organizzarono alla loro volta e resistettero.

con minore efficienza dei loro avversari, perchè più egoiste, più individualiste, più restie all'organizzazione. Ma negli ultimi anni anche le associazioni padronali avevano preso sviluppo e la lotta era diventata più aspra e la guerra più diuturna e più pericolosa.

Fra le due parti contendenti stava lo Stato rappresentante dell'intiera collettività. Ed appunto nei rapporti con lo Stato la situazione creata dalla reazione socialista e dalla controreazione padronale divenne negli ultimi tempi sopratutto gravissima. Invano lo Stato liberale aveva preteso di astenersi dalla lotta e di farsi soltanto tutore dell'ordine pubblico, per evitare che la massa dei cittadini restasse danneggiata dall'urto delle forze avverse. Questo programma era irrealizzabile, perchè quando la lotta infuria, non fra gruppi isolati, ma fra tutti i lavoratori e tutti gli imprenditori, in modo che non vi è gruppo o categoria che possa dirsene estranea, non può esservi pace per nessun cittadino. Ed infatti lo Stato liberale dovette ben presto assistere impotente alla lotta di tutti contro tutti, cioè al dilagare della guerra civile e dell'anarchia.

Le grandi organizzazioni operaie si posero arbitre della vita nazionale. Esse costruirono altrettanti Stati nello Stato, disponenti dei servizi pubblici secondo il loro capriccio, più ancora che secondo la loro volontà. Si ebbe così lo spettacolo in Italia della Confederazione generale del lavoro, dei Sindacati socialisti dei ferrovieri, degli impiegati postali e telegrafici, della gente di mare, sospendere la vita o i traffici o le comunicazioni del Paese e decidere della politica estera. Anche i servizi pubblici essenziali furono in balia degli organizzatori socialisti. E il concetto della lotta di classe si allargò in modo smisurato e ridicolo, fino a comprendere i rapporti fra lo Stato e i suoi impiegati, quasi che la Nazione fosse una classe, contro cui era lecito condurre battaglia in nome di interessi particolari.

Le cose ormai erano giunte a tale, che dall'autodifesa di

classe, di categoria, di gruppo era sorta nettamente l'anarchia. Lo Stato liberale divenuto l'ombra di se stesso andava disfacendosi. Il Governo era considerato un affare privato dei partiti, che essi si spartivano proporzionalmente secondo le loro forze. Tutta la vita sociale minacciava di disgregarsi e la civiltà di sommergersi in un nuovo Medio Evo.

Questa condizione di cose, seppure non in forma così grave come quella che abbiamo ora descritto, e che fu propria dell'Italia nel triennio posteriore alla guerra, continua anche oggi in altri Paesi. In Italia il processo di disgregazione fu arrestato nettamente dall'irrompere del fascismo, e il processo di ricostituzione fu iniziato dall'avvento del fascismo al potere il 28 di ottobre del 1922.

II.

Il fascismo aveva già affrontato risolutamente il problema del lavoro, facendosi iniziatore e propagatore di un suo sindacalismo, nettamente distinto dal sindacalismo socialista. In realtà l'organizzazione dei gruppi e delle categorie, se non vogliam dire delle classi, è una necessità insopprimibile della vita moderna. Necessità sentita in tutti i tempi, che il movimento disgregatore e livellatore della rivoluzione francese aveva potuto per poco sopire, ma che doveva fatalmente risorgere più forte, coll'intensificarsi e il complicarsi della vita sociale. Soltanto, il Fascismo comprese che il problema dell'organizzazione dei gruppi sociali, cioè del sindacalismo, non era niente affatto connesso di necessità col movimento diretto a distruggere l'economia capitalistica, a base di organizzazione privata della produzione, e a sostituirvi l'economia socialista, a base di organizzazione comunitativa della pro-

duzione. Vide cioè che bisognava isolare il fenomeno sindacale dal socialismo, che lo aveva complicato di tutte le ideologie antinazionali, internazionalistiche, pacifiste, umanitarie, ribellistiche proprie della sua dottrina politica, e che coll'organizzazione sindacale non avevano nulla da fare. Così il Fascismo creò un sindacalismo nazionale, vale a dire tutto ispirato dal sentimento della Patria e della solidarietà nazionale.

Oggi, che possiamo considerare il fenomeno da un punto di vista più sereno e quasi storico, siamo tratti piuttosto a meravigliarci che il sindacalismo sia sorto in Italia colle caratteristiche con le quali il socialismo ve lo introdusse. In Italia, infatti, paese scarso di risorse naturali, ma esuberante di popolazione, il che è quanto dire povero di capitali e ricco di lavoro, il problema sociale è sopratutto problema di aumento della ricchezza e della produzione nazionale, e non già di distribuzione della produzione. In un equilibrio mondiale, dove ad altri popoli sono riservate le posizioni di ricchezza e di potenza, il proletariato italiano soffre della condizione di inferiorità, in cui la Nazione italiana si trova di fronte alle Nazioni concorrenti, ben più che dell'avarizia o dell'ingordigia dei padroni. Se vi è dunque paese, in cui il sindacalismo internazionale è assurdo, questo è appunto l'Italia; logico invece da noi è un sindacalismo nazionale, che ricordi esistente tra le categorie e i gruppi sociali in Italia una ragione di solidarietà che sovrasta le ragioni di contrasto, la solidarietà che unisce tutti i gruppi, tutte le categorie, tutte le classi di un popolo povero, ma esuberante di uomini e di volontà, il quale deve camminare verso il suo avvenire come un esercito ordinato in battaglia.

La pratica del sindacalismo nazionale introdotta dal fascismo, anche prima della Marcia su Roma, e diffusasi largamente dopo l'avvento del Governo fascista, ha risoluto ormai in Italia, nel campo pratico, il problema dei rapporti fra capitale e lavoro. All'autodifesa di classe cieca e disordinata, incurante delle sorti della produzione e delle sorti stesse

della Nazione, anzi invasata dall'idea suicida della lotta contro la produzione e contro la Nazione, il sindacalismo fascista ha sostituito una autodifesa di classe ordinata, consapevole, rispettosa delle necessità del processo produttivo e delle esigenze della vita nazionale.

Tanta onestà di propositi, tanto patriottismo, tanta consapevolezza sono state coronate dal successo più pieno. Il patto del 2 ottobre 1925 stipulato fra la Confederazione delle Corporazioni fasciste, con cui le due organizzazioni stabiliscono di riconoscersi reciprocamente come le sole legittime rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori dell' industria, segna il trionfo del sindacalismo nazionale e prepara la via alla trasformazione più profonda, che lo Stato abbia mai subìto dalla rivoluzione francese in poi, e che il Governo fascista inizia col disegno di legge sottoposto oggi alla vostra approvazione.

III.

Lo Stato fascista che noi vogliamo realizzare e stiamo realizzando, è lo Stato veramente sovrano, che domina tutte le forze esistenti nel Paese e tutte indirizza ai fini storici ed immanenti della vita nazionale. Orbene è naturale che lo Stato fascista non si disinteressi, come lo Stato liberale, del più grande problema che tormenti il mondo contemporaneo, e che da un secolo è la causa di tutte le difficoltà e di tutti i disordini dello Stato moderno.

Lo Stato fascista deve prendere in mano anche la questione dei rapporti fra capitale e lavoro, e deve risolverla nell' interesse di una pacifica convivenza fra i gruppi sociali e di una sempre maggiore intensificazione e di un sempre maggior perfezionamento della produzione nazionale.

Nella evoluzione dello Stato problemi di questo genere non furono ignoti. Lo Stato primitivo, che moveva i primi passi incerti e stentava ad affermare la sua autorità sugli individui e sui gruppi, dovè aspramente combattere l'autodifesa. Tutto il processo di formazione dello Stato è dominato da questa lotta, e lo Stato non giunse al suo pieno consolidamento, se non quando fu in grado di reprimere l'autodifesa individuale e di gruppo, e sostituire ad essa la giustizia di Stato. Oggi sembra molto naturale che il cittadino, il quale si creda leso in un suo diritto, si rivolga al magistrato per ottenere giustizia, invece di farsela da sè con le sue proprie forze. Eppure quanti secoli pose lo Stato per reprimere l'autodifesa individuale o famigliare, che ancora nell'epoca delle invasioni barbariche insanguinava il paese in una serie di lotte e di risse senza fine! Roma aveva già percorso lo stesso cammino, e gli Stati usciti dalla disgregazione e dalle barbarie medioevale dovettero ripeterlo, come lo devono ripetere tutti gli Stati, che sorgono da un periodo di anarchia e di oscurità. Il cammino è lungo e faticoso. All'autodifesa disordinata ed incontrollata si comincia a sostituire l'autodifesa ordinata e controllata; è l'epoca del duello, che è appunto il regolamento giuridico dell'autodifesa. Poi lo Stato si interpone come paciere ed arbitro; prima come arbitro volontario, che decide se le parti consentono; poi come arbitro necessario, che impone il suo arbitrato. Ma anche quì quante difficoltà e quante lotte per imporre prima l'arbitrato, poi l'osservanza del lodo, quando la decisione è emessa! Infine si passa allo stadio più perfetto: lo Stato crea la giurisdizione, impone cioè non solo il giudizio, ma anche il giudice e vieta, sotto la sanzione di pene gravi, di farsi giustizia da sè. Di questa lenta evoluzione restano spesso residui negli istituti giuridici anche dei tempi più maturi. Nella procedura romana *per formulas* rimangono tracce evidenti dell'antico carattere arbitrale del processo civile.

Ebbene, oggi, mentre nessuno dubita che sia illecito agli individui e alle famiglie di farsi giustizia da sè, sembra invece molto naturale ancora che le categorie e le classi sociali facciano valere con le proprie forze i propri interessi economici, esercitino cioè l'autodifesa, quella stessa autodifesa che agli individui è vietata. E fino a poco tempo fa sembrava naturale che le categorie e le classi si facessero giustizia da sè con le forme più brutali della lotta materiale. Vi fu perfino tempo in cui l'occupazione delle fabbriche venne qualificata come una contravvenzione!

Orbene lo Stato non è lo Stato, cioè non è sovrano, se non riesce, come già fece, coll'autodifesa individuale, a vietare anche l'autodifesa di categoria e di classe e a porsi come giudice nei conflitti fra le classi.

Questo problema fondamentale della vita moderna lo Stato fascista se lo è posto e intende di risolverlo. Le condizioni sociali e politiche dell'Italia conferiscono al nostro Paese la possibilità, che è un vero privilegio storico, di metter fine alla disordinata autodifesa di classe, che affligge tutto il mondo, e di sostituirvi la giustizia di Stato. Uno Stato forte come non fu mai, per il prestigio del Governo e per il consenso delle popolazioni; un'organizzazione sindacale di spirito schiettamente nazionale, fortemente costituita e perfettamente disciplinata; le classi padronali convinte della bontà dei propositi del Governo e della necessità di assecondarli.

È naturale che il divieto dell'autodifesa di classe e l'istituzione della giurisdizione del lavoro, che ne è il presupposto necessario, richiedano l'organizzazione di tutto un sistema atto a renderne possibile il funzionamento pratico.

Questo sistema comprende, in sostanza, due istituti: i Sindacati di datori di lavori e di lavoratori legalmente riconosciuti e posti sotto l'effettivo controllo dello Stato, e l'efficacia giuridica dei contratti collettivi da questi sindacati stipulati, rispetto a tutti i datori di lavori e a tutti i lavoratori.

Riconoscimento giuridico dei Sindacati sotto il più rigoroso controllo dello Stato; efficacia dei contratti collettivi; magistratura del lavoro esercitante la giurisdizione nei conflitti collettivi; divieto dell'autodifesa e sanzioni penali in caso di violazione; ecco i quattro punti fondamentali del nuovo ordinamento del lavoro, che noi vogliamo creare. Semplici linee di un grande edifizio, la cui costruzione è stata e sarà ancora faticosa, ma che segnerà una pietra miliare sul cammino della civiltà.

Diciamo una pietra miliare, perchè nessuna legislazione conosce fin'ora un sistema così compiuto e così organico come quello che noi abbiamo delineato. Non già che tentativi parziali di sistemare questa o quella parte della materia non siano stati fatti fuori d'Italia. Ma si tratta, appunto, di soluzioni parziali di un problema, che è unico, e che deve essere risoluto in modo integrale, altrimenti non è risoluto affatto. Si tratta di una catena, che cade, se ne vien meno un solo anello. Questa è la ragione del fallimento delle leggi, che all'estero hanno affrontato il problema da un lato solo, o in via indiretta, invece di aggredirlo di fronte e nella sua totalità.

Così in Australia la legge federale del 1920 sulla conciliazione e l'arbitrato e la legge del 1920 sulla pace industriale stabilirono varie specie di magistrature del lavoro, e con risultati in genere favorevoli. Ma manca in Australia una disciplina organica dei Sindacati, perchè la costituzione e la appartenenza ad essi è tutta facoltativa e il controllo dello Stato insufficiente. Così in Germania la conciliazione e l'arbitrato furono disciplinati dal decreto 30 ottobre 1923 e dalle successive ordinanze regolamentari del 10 dicembre e del 29 dicembre 1923, con le quali furono istituite Commissioni di conciliazione con la facoltà di intervenire nei conflitti del lavoro, anche d'ufficio, per tentarne la conciliazione e, ove questa non riesca, per emettere una proposta di sentenza

arbitrale, che può essere dichiarata obbligatoria, se l'interesse pubblico lo esige. Questo sistema non ha dato risultati troppo confortanti, perchè nel 1924 sopra 3559 provvedimenti terminanti con una richiesta di dichiarazione di obbligatorietà della sentenza, in 1070 casi la sentenza obbligatoria fu respinta. Ma in Germania un'organizzazione sindacale controllata dallo Stato non esiste che per la piccola industria e il piccolo commercio, mentre i Sindacati operai sono soltanto sottoposti alla legge generale sulle associazioni del 18 aprile 1918. Egualmente le leggi norvegesi del 6 agosto 1915 e del 9 giugno 1916, che stabilirono la conciliazione e l'arbitrato obbligatorio, non hanno sortito tutto l'effetto desiderato, sia per il modo imperfetto con cui è in esse disciplinata l'obbligatorietà della decisione, sia per l'imperfetta disciplina dei Sindacati.

E lo stesso presso a poco è a dirsi per le altre legislazioni, che anche più timidamente hanno regolato la difficile materia. La soluzione, che noi proponiamo invece è, come abbiamo già detto, integrale. Il disegno di legge, che sottoponiamo alla vostra approvazione, non è una legge sull'arbitrato obbligatorio soltanto, o sulla registrazione dei Sindacati soltanto, o sui contratti collettivi di lavoro soltanto, o sullo sciopero o la serrata soltanto; ma è una legge, la quale comprende la disciplina giuridica di tutti i rapporti collettivi del lavoro, e che si inizia col riconoscimento giuridico dei Sindacati, prosegue col regolare i contratti collettivi di lavoro, istituisce la magistratura del lavoro e ne dichiara obbligatorie le decisioni, vieta lo sciopero e la serrata e li punisce, in modo meno grave, quando si tratta di scioperi puramente economici, in modo più grave quando si tratti di scioperi nei pubblici servizi, in modo gravissimo quando si tratta di scioperi politici.

IV.

Il primo capo del disegno di legge è dedicato al riconoscimento giuridico dei Sindacati.

I concetti fondamentali del disegno di legge su questo punto sono i seguenti:

1°) Il Sindacato non può essere legalmente riconosciuto se non risponde ad alcune condizioni tassativamente prescritte le quali sono: *a*) il comprendere un numero minimo di aderenti per libero consenso, numero che l'articolo 1° determina, per i datori di lavoro, in tanti di essi che rappresentino almeno il decimo dei lavoratori della categoria impiegati, e per i lavoratori, che siano almeno il decimo della categoria; *b*) il perseguire, oltrechè scopi di natura economica anche scopi di assistenza, di istruzione e di educazione morale e nazionale; *c*) il dare garanzia di capacità, di moralità e di sicura fede nazionale.

Il numero minimo richiesto non è troppo esiguo, quando si pensi che si tratta di un numero iniziale; in regime di libertà sindacale assoluta, come vige oggi, la molteplicità dei Sindacati rende già cospicua la cifra indicata del decimo, senza contare che la massa dei lavoratori e dei datori di lavoro in Italia è organizzata, e un'organizzazione che ne comprenda il decimo è già molto importante. L'esigenza di una attività rivolta anche a scopi estranei all'interesse economico dei soci è giustificata, sia dalla natura pubblicistica di questi enti, sia dall'opportunità di favorire lo sviluppo ulteriore dei sindacati, i quali, da mero strumento di difesa di categoria e di classe si debbono trasformare gradatamente in vere corporazioni, che, sotto il controllo dello Stato, esercitino una serie di funzioni di interesse pubblico, come l'istruzione professionale, l'assistenza economica, l'educazione morale, religiosa e

nazionale, e forse anche la disciplina dell'arte, del mestiere e della professione. La norma dell'articolo 4, ultimo capoverso, intende appunto ad aprire la via a questo graduale perfezionamento degli organismi sindacali. Infine si richiede una completa garanzia di disciplina e di devozione alle supreme ragioni dell'ordine nazionale, non solo col prescrivere, come fa l'articolo 1°, che tali requisiti debbano possedere i dirigenti dell'associazione, ma con lo stabilire, come è detto nell'articolo 4, secondo comma e nell'articolo 7 ultimo comma, che condizione essenziale per l'ammissione dei soci è la buona condotta politica dal punto di vista nazionale, e che i soci indegni per condotta morale o politica possono, in qualunque tempo essere espulsi.

In tal modo, mentre al Sindacato legalmente riconosciuto non viene attribuita alcuna caratteristica politica di partito, si assicura in modo preciso che non possano nè entrare nè permanere nel Sindacato elementi di dubbia fede nazionale. Diverrà così automaticamente incompatibile la presenza nel Sindacato legalmente riconosciuto di elementi appartenenti a Sindacati di partito, ma non sarà escluso che operai o artisti o professionisti iscritti ad associazioni, anche Sindacali, aventi rapporti, non con partiti, ma con organizzazioni di carattere puramente spirituale o religioso, possano essere ammessi a far parte dei Sindacati ufficiali, e restarvi, finchè nel Sindacato e fuori esercitino azione conforme ai principî della disciplina e dell'ordine nazionale.

2°) Possono essere riconosciuti, non solo i Sindacati di datori di lavoro e di lavoratori, ma anche di liberi esercenti un'arte o una professione (art. 2); è naturale che gli ordini, collegi ed associazioni di professionisti liberi, già regolati dalle leggi vigenti, continuino ad essere disciplinati in modo particolare. Gli ordinamenti attuali sono per essi conservati, ma sono soggetti a revisione, per esser messi in armonia coi principî fondamentali della legge generale sull'ordinamento sindacale (art. 2, 2° e 3° comma).

3° Possono essere riconosciuti tanto i Sindacati di soli datori di lavoro o di soli lavoratori, come i cosidetti *Sindacati misti,* nei quali siano compresi contemporaneamente datori di lavoro e lavoratori. In questo secondo caso, deve essere nel seno del Sindacato organizzata, oltre la rappresentanza comune di tutti i soci, anche la rappresentanza particolare dei datori di lavoro e quella dei lavoratori, e, se il Sindacato comprende, come di regola avvviene, lavoratori di diverse categorie, come tecnici, impiegati, operai, anche la rappresentanza particolare di ciascuna categoria (art. 3). In tal modo sono evitate le obbiezioni che, nel campo internazionale, sono state mosse contro i Sindacati misti, i quali rappresentano, a nostro avviso, una forma più evoluta e perfetta dei Sindacati, perchè, comprendendo in modo integrale tutti i fattori della produzione, il Sindacato misto ha una visione più completa delle necessità della produzione e ne diviene più efficace tutore, e adempie in modo più sicuro la sua funzione di interesse pubblico o generale.

4°) Può essere riconosciuto un solo Sindacato per ciascuna categoria di datori di lavoro, di lavoratori, di artisti o di professionisti, in ciascuna circoscrizione territoriale. Questo principio è importantissimo, è anzi una delle chiavi di volta dell'ordinamento, che proponiamo, perchè la molteplicità dei Sindacati riconosciuti crea tra essi una concorrenza, che è fonte di disordini e di indisciplina; rende più difficile e meno efficace il controllo dello Stato; favorisce la formazione di Sindacati di partito, nefasti sempre, perchè fanno dell'organizzazione operaia uno strumento di politica partigiana ed elettoralistica.

5°) I Sindacati legalmente riconosciuti rappresentano legalmente tutti i datori di lavoro, lavoratori, artisti e professionisti della categoria, per cui sono costituiti, vi siano o non vi siano iscritti, nell'ambito della circoscrizione territoriale, dove operano; e hanno diritto di imporre a tutti coloro che rappresentano, vi siano o non vi siano iscritti, un contributo

annuo per sopperire alle necessità del proprio funzionamento (art. 5). Questo principio è un complemento necessario del precedente, ne è anzi un corollario. Se uno solo è il Sindacato legalmente riconosciuto, è naturale che esso rappresenti tutti i datori di lavoro e tutti i lavoratori della categoria, e non i soli iscritti, perchè altrimenti i non iscritti resterebbero privi di rappresentanza legale, e non potrebbero esercitare i diritti nè godere dei vantaggi che sono connessi col riconoscimento giuridico.

6°) Il Sindacato legalmente riconosciuto è soggetto al controllo dello Stato, il quale si manifesta sotto molteplici forme, che vanno dalla approvazione per decreto Reale o prefettizio della nomina del presidente o segretario, che lo dirige (art. 7), dalla vigilanza e dalla tutela esercitata dal ministro ovvero dal prefetto e dalla Giunta provinciale amministrativa competente (art. 8, comm. 2° e 3°), fino alla facoltà di scioglimento del Consiglio direttivo (art. 8, ultimo comma) e alla revoca del riconoscimento (art. 9). Questo controllo rigoroso non toglie però nulla all'autonomia del Sindacato e al libero svolgimento della sua vita interiore ed esteriore. Infatti: le norme che disciplinano la vita interna del Sindacato e la sua azione esterna sono date dallo Statuto, che ogni Sindacato deve avere (art. 4), il quale è bensì approvato con decreto Reale, come avviene per gli Statuti di tutti i Corpi morali, ma è compilato dalle stesse associazioni e in esso l'ordinamento e la vita del Sindacato sono, entro i limiti della legge, liberamente regolati (art. 4, 7, 8). Anzi, quando si tratta di Sindacati regolarmente uniti in federazioni, alla federazione viene conferita la maggiore libertà d'azione. Non solo le viene dato il potere disciplinare sulle associazioni aderenti e anche sui singoli partecipanti di esse, da esercitarsi nei modi stabiliti dallo Statuto (art. 6, 3° comma), ma può ad essa essere trasferito l'esercizio delle funzioni di vigilanza e di tutela sui singoli Sindacati, che per legge spetterebbero all'autorità governativa (art. 8, 2° comma).

7°) Vi sono Sindacati, che non possono mai essere riconosciuti. Così quelli che abbiano contratto, senza l'autorizzazione del Governo, vincoli di disciplina o di dipendenza con associazioni di carattere internazionale. I rapporti internazionali sono, di necessità, rapporti fra gli Stati, e il mantenerli è attribuzione esclusiva dello Stato. Troppo lungamente si è tollerato in Italia che si facesse politica internazionale, da parte di organizzazioni viventi all'infuori dello Stato e spesso contro lo Stato. Un paese bene ordinato non ha che una sola politica internazionale: quella che fa il suo Governo. Benchè i Sindacati legalmente riconosciuti siano enti di diritto pubblico e quindi inquadrati nello Stato, pure non è possibile consentire, neanche ad essi, relazioni internazionali senza l'autorizzazione e il controllo dello Stato. A ciò intende la disposizione dell'articolo 6, ultimo capoverso.

Egualmente non possono essere riconosciuti i Sindacati di dipendenti dello Stato, delle provincie, dei comuni e delle istituzioni pubbliche di beneficenza (art. 11, 1° comma). I rapporti fra gli enti pubblici di carattere politico e i loro dipendenti sono di loro natura tali, che non consentono la creazione di organi sindacali di diritto pubblico, perchè è inconcepibile il riconoscimento giuridico di una difesa di categoria o di classe contro enti che rappresentano l'interesse generale. Questi Enti hanno già di per sè obblighi verso i loro dipendenti, che esulano dal puro campo contrattuale e privatistico. Il far giustizia ai propri dipendenti è già un obbligo dello Stato, e degli Enti pubblici, che essi debbono adempiere per il loro stesso carattere etico. Da ciò deriva che il problema dei rapporti fra lo Stato e gli altri Enti politici e i loro impiegati ed agenti, è un problema interno, che deve essere risolutivo nell'ambito dei loro stessi ordinamenti.

Noi non diciamo che la legislazione vigente abbia risoluto il problema, per quanto già con la istituzione della giustizia amministrativa, si sia fatto un passo importante su questa via. Nulla vieta che si possa pensare ad ulteriori perfeziona-

menti, ma è chiaro che non è quella di un disegno di legge sui Sindacati la sede adatta a tale scopo.

Le esigenze anzi della vita dello Stato e degli Enti autarchici esigono che, per talune categorie di funzionari e di impiegati ed agenti, sia negato lo stesso diritto di sindacarsi, anche liberamente. Si tratta delle categorie aventi funzioni di natura politica ed essenziali per la vita stessa dello Stato. Giustamente pertanto il 2° comma dell'articolo 11 vieta, sotto pena della destituzione, le associazioni sindacali di ufficiali, sottufficiali e soldati del Regio esercito, della Regia marina, della Regia aeronautica e degli altri Corpi armati dello Stato, delle provincie e dei comuni; le associazioni di magistrati dell'ordine giudiziario e amministrativo, di funzionari, impiegati ed agenti dipendenti dai Ministeri dell' interno, degli esteri e delle colonie.

8°) I Sindacati non legalmente riconosciuti continuano a sussistere come libere associazioni regolate dal diritto comune e soggette alle generali leggi di polizia, nonchè alla vigilanza del prefetto, quando amministrino fondi di spettanza dei soci, a termini del Regio decreto-legge 24 gennaio 1924, n. 64. In tal modo nulla si toglie a ciò che i Sindacati attuali posseggono e si rispetta quella che si suol chiamare la libertà sindacale. Ma è naturale che il Sindacato legalmente riconosciuto, che è divenuto parte integrante dello Stato, abbia facoltà negate ai Sindacati liberi. Vi è un solo Sindacato legalmente riconosciuto, come vi è un solo comune, una sola provincia, un solo Stato. La moltiplicazione degli Enti pubblici per l'esercizio delle identiche funzioni pubbliche, è propria dei tempi di disgregazione e di anarchia, e bisogna risalire al medio evo, per trovare situazioni del genere di quelle che vorrebbero stabilire i fautori non solo della libertà, ma anche dell'eguaglianza sindacale.

Nel primo capo del disegno di legge, oltre che del riconoscimento giuridico dei Sindacati, si tratta anche dei contratti collettivi di lavoro e della loro efficacia giuridica. A questo

argomento è dedicato l'articolo 10 del disegno di legge, il quale stabilisce che i contratti collettivi di lavoro stipulati dai Sindacati legalmente riconosciuti hanno effetto rispetto a tutti i datori di lavoro, lavoratori, artisti e professionisti della categoria, a cui il contratto collettivo si riferisce, e che essi rappresentano, a norma dell'articolo 5. Nei Sindacati misti non si può parlare di contratti collettivi, perchè l'associazione è unica. Si parla invece di norme da stabilirsi dal Sindacato, previo accordo tra le rappresentanze dei datori di lavoro e quelle dei lavoratori (articolo 10 2° comma). Tali norme hanno lo stesso valore giuridico dei contratti collettivi e li sostituiscono interamente, in modo che tutte le volte che nel disegno di legge si parla di contratti collettivi, nell'espressione debbono essere anche comprese le norme stabilite dai Sindacati misti, previo accordo fra gli interessati.

I contratti collettivi devono essere pubblicati, il che è naturale quando si pensi che si tratta di norme obbligatorie anche per coloro che non vi hanno partecipato, e a cui occorre dar modo di conoscerle, così come si conoscono le leggi e i regolamenti (articolo 10 3° comma).

L'osservanza dei contratti collettivi è disciplinata rigorosamente nel disegno di legge. L'articolo 10 ultimo comma stabilisce che i datori di lavoro, i quali non osservano i contratti collettivi, a cui sono soggetti, sono responsabili civilmente dell'inadempimento tanto verso l'associazione dei datori di lavoro, quanto verso quella dei lavoratori, che hanno stipulato il contratto.

E per rafforzare la responsabilità dei Sindacati, l'articolo 5, il quale dà facoltà ad essi di imporre contributi a carico di tutti i datori di lavoro e di tutti i lavoratori che rappresentano, vi siano o non vi siano iscritti, stabilisce l'obbligo, per ciascun Sindacato, di devolvere annualmente almeno il decimo del provento dei contributi alla costituzione di un fondo patrimoniale, destinato appunto a garantire l'adempimento degli obblighi assunti da esso nei contratti collettivi.

Il regolamento, a cui l'articolo 5 rinvia, determinerà le norme dell'impiego di questi fondi, che dovranno assicurarne la intangibilità, affinchè ne sia garantito lo scopo.

V.

Il 2° capo del disegno di legge è dedicato alla magistratura del lavoro.

Nelle legislazioni straniere, che hanno istituito un organo per la decisione delle controversie in materia di rapporti collettivi di lavoro, si parla sopratutto di *arbitrato obbligatorio*. E il termine *arbitrato obbligatorio* ricorre spesso nelle trattazione di questo tema, come fosse la forma più perfetta dell'intervento dello Stato nei conflitti del lavoro.

Il disegno di legge invece istituisce addirittura la *magistratura del lavoro*. Come abbiamo già accennato dianzi, l'arbitrato obbligatorio non è che una forma più arretrata e più imperfetta della giustizia di Stato. L'arbitro è qualche cosa di meno del giudice. Esso è scelto dalle parti e rappresenta le parti nel collegio arbitrale. Questa caratteristica dell'arbitrato di essere in tutto o in parte un'emanazione degli interessati ha un grave difetto: quello di dare al giudizio un carattere di transazione e di compromesso, un carattere quasi contrattuale, che ne diminuisce necessariamente l'autorità. Una decisione non è veramente autorevole, e non s'impone alle parti, se non deriva da un organo imparziale, che faccia giustizia, e dia ragione a chi l'ha, non transiga, dando a tutti ragione e a tutti torto. Malvolentieri si ricorre ad un giudizio che fatalmente vi darà in parte torto, e meno che mai si accetta volentieri un giudizio, che non sia una sentenza, ma un compromesso.

Ecco perchè noi abbiamo creduto di dover superare questo stadio intermedio ed imperfetto dell'arbitrato, e giungere senz'altro alla forma più completa e più precisa della vera giurisdizione, che non può essere esercitata se non da un magistrato, da un giudice imparziale, non interessato nè direttamente nè indirettamente nella controversia. Abbiamo così nel disegno di legge consacrato addirittura l'istituzione della *magistratura del lavoro.*

Ed un altro passo abbiamo fatto su questa via, affidando la giurisdizione nelle controversie collettive del lavoro, non già a un giudice speciale, ma al magistrato ordinario, che ha l'abitudine del giudicare, è perfettamente indipendente dal potere esecutivo, ed è lontano da ogni influenza economica e politica. Anzichè creare una giurisdizione speciale, una delle innumerevoli giurisdizioni speciali, che hanno frantumato la nostra organizzazione giudiziaria, e l'hanno fatta tornare indietro di settanta anni, abbiamo affidato la giurisdizione del lavoro alle Corti d'appello, magistratura elevatissima, la cui autorità e il cui prestigio sono indiscussi. L'articolo 13 del disegno di legge pone il principio; gli articoli 14 e 15 danno le modalità per la costituzione del giudice e la procedura del giudizio. La sezione di Corte d'appello, che è destinata a giudicare le controversie collettive del lavoro, viene costituita, non di soli magistrati, ma anche di tecnici, come richiede la natura speciale del giudizio. Ma i tecnici sono unicamente esperti, da scegliersi da un albo formato con le opportune garanzie, non sono rappresentanti delle parti, cioè interessati. L'articolo 15 nell'ultimo comma stabilisce anzi espressamente che non possano mai far parte del Collegio giudicante gli iscritti nell'albo, che siano direttamente o indirettamente interessati nella controversia.

Sarebbe stato certo desiderabile che la giurisdizione della Corte d'appello funzionante come magistratura del lavoro fosse stata piena, vale a dire che le parti fossero state in ogni caso obbligate a ricorrervi, in modo che con la semplice citazione,

come avviene in tutti i giudizi civili, fosse legittimamente costituito il giudizio. Purtroppo non si è potuto giungere senz'altro a questa mèta. Più che veri interessi vi si oppongono pregiudizi e vecchie abitudini mentali, per cui si teme che dal giudizio del magistrato del lavoro possano uscirne soverchiamente gravati i datori di lavoro, specialmente quelli che meno godono di simpatie, e la cui opera è meno apprezzata dalla generalità, come i datori di lavoro industriale. Si è temuto che, in un periodo ancora delicato per la vita dell'industria, fosse imprudente affidare senz'altro la determinazione dei patti di lavoro al magistrato. Forse in queste diffidenze hanno avuto influenza anche preconcetti teorici, tratti dalle dottrine del liberalismo economico.

Noi sappiamo perfettamente che questo disegno di legge esce dal quadro dell'economia liberale. Ma il fallimento dell'economia liberale in questa materia è stato così eloquentemente provato dai fatti, che non v'è bisogno d'insistervi. Il fallimento è stato totale ed irrimediabile, perchè, in pieno regime liberale, non era già più la domanda e l'offerta che determinavano le condizioni del lavoro, ma la forza politica delle organizzazioni. Nella pratica le leggi dell'economia liberale non funzionavano più; valeva invece unicamente la volontà del più forte. Non è contestabile che l'equilibrio necessario alla vita economica può esser molto meglio stabilito dall'intervento di un giudice imparziale. Tanto più che, posto un freno all'esercizio della forza privata, il libero giuoco della domanda e dell'offerta riprende automaticamente il suo posto e nei casi normali si determina senza ostacoli, dando così al magistrato del lavoro un elemento sicuro di giudizio. Non è del resto la prima volta nella nostra legislazione che si deferisce al magistrato la facoltà di determinare il giusto prezzo delle cose (Codice di commercio art. 38, 60), ovvero, in genere, di stabilire il modo con cui si debbono regolare i rapporti patrimoniali fra privati. Basti ricordare l'articolo 544 del Codice civile per cui « sorgendo controversia tra

i proprietari, a cui l'acqua può essere utile, l'autorità giudiziaria deve conciliare l'interesse dell'agricoltura e dell'industria coi riguardi dovuti alla proprietà », e l'articolo 678 Codice civile, per cui nella comunione « se non si forma una maggioranza, o se le deliberazioni di essa risultano gravemente pregiudizievoli alla cosa comune, l'autorità giudiziaria può dare gli opportuni provvedimenti ». E gli esempi si potrebbero moltiplicare. La verità è che tutti i giorni il magistrato deve, nel suo prudente arbitrio, regolare i rapporti giuridici, perchè le leggi non prevedono tutti i casi, anzi in genere non danno che le linee direttive generali per la risoluzione delle controversie, e nella maggior parte dei giudizi è il magistrato che crea la norma speciale valevole per il caso concreto. L'esperienza insegna che il magistrato adempie magnificamente a questo compito, per quanto varia e difficile, dal punto di vista tecnico, sia la materia che gli è sottoposta. Tutti i giorni i nostri tribunali decidono questioni di responsabilità civile, di brevetti, di adempimento di contratti che richiedono cognizioni tecniche non facili, certo più difficili di quelle che richieda la valutazione della capacità di una industria a dare un determinato salario e della corrispondenza di questo salario alla mercede corrente del lavoro. Malgrado ciò, abbiamo voluto indulgere a questi pregiudizi, sicuri che l'esperimento, che si farà della giurisdizione del lavoro li vincerà con la prova eloquente dei fatti, e abbiamo perciò stabilito nell'articolo 13 del disegno di legge che la giurisdizione della Corte d'appello funzionante come magistratura del lavoro è obbligatoria per tutte le controversie relative all'applicazione dei contratti collettivi esistenti e che, quanto alle controversie relative alla determinazione di nuove condizioni di lavoro, essa sia obbligatoria per le controversie tra datori di lavoro e lavoratori agricoli o tra imprese esercenti servizi pubblici o di pubblica necessità e i loro dipendenti, e negli altri casi sia soltanto facoltativa. Facoltativa, intendiamoci, solo nel senso che, per stabilirla occorre il consenso di am-

bedue le parti, ma una volta stabilita, l'articolo 13 dice esplicitamente che essa diviene obbligatoria, come negli altri casi.

Un problema gravissimo in questa materia è la determinazione dei criteri secondo cui il magistrato del lavoro deve giudicare.

Per l'interpretazione dei patti esistenti, derivino essi da contratti collettivi di lavoro regolarmente stipulati, ovvero da norme stabilite da Sindacati misti, ovvero da leggi o da consuetudini, non può esservi questione: valgono le norme ordinarie sulla applicazione e l'interpretazione delle leggi e dei contratti. A questo punto anzi è opportuno notare che, ove un contratto abbia regolato i rapporti collettivi del lavoro, esso deve avere piena esecuzione, a meno che non se ne chieda esplicitamente la revisione, nei casi in cui ciò è ammesso. Invece la questione è assai più ardua nella ipotesi di determinazione di nuove condizioni del lavoro, sia che si tratti di rapporti già regolati contrattualmente, sia che si tratti di rapporti non regolati. Quando dalla pratica dei contratti collettivi e dalla giurisprudenza del magistrato del lavoro saranno sgorgate quelle norme precise, che costituiranno il nuovo diritto del lavoro, a queste norme dovrà attingere il giudice i criteri per la sua decisione. Tali norme oggi non esistono, e allora bisogna pur dare al magistrato qualche criterio che lo guidi nella decisione; e nessun criterio, a nostro avviso, può essere migliore di quello dato nell'articolo 16, il quale si richiama all'equità, fonte di applicazione, ma anche di creazione del diritto. La magistratura del lavoro si presenta adunque come una magistratura di equità, esempio non nuovo nel nostro diritto, e non nuovo sopratutto nella storia degli istituti giuridici. Non occorre ricordare la giurisdizione del pretore romano, che fu sopratutto giurisdizione di equità, e da cui sgorgò quel diritto pretorio od onorario, che fu la base del diritto romano e il monumento più insigne della sapienza giuridica di Roma.

A meglio determinare e precisare il concetto insito già nella formula « giurisdizione di equità » l'articolo 16 aggiunge che il magistrato del lavoro giudicherà « contemperando gli interessi dei datori di lavoro con quelli dei lavoratori e tutelando, in ogni caso, gli interessi superiori della produzione ». Vi è infatti, in questa decisione del magistrato del lavoro, un elemento di interesse pubblico, che esso non può e non deve trascurare, perchè la contesa fra datori di lavoro e lavoratori non interessa i contendenti soltanto, interessa tutta la collettività nazionale, in quanto tocca l'assetto della produzione. La società è interessata che si produca, e si produca a costi non eccessivi, tali cioè da consentire alla produzione italiana la concorrenza con quella straniera. Di qui l'obbligo fatto al giudice di elevarsi al di sopra della considerazione del puro interesse delle parti e di tener conto degli interessi superiori della produzione. Di qui la norma del 3° comma dello stesso articolo 16, che impone l'intervento, nel giudizio, del pubblico ministero, rappresentante dell'interesse generale, il quale con le sue conclusioni veglierà a che la norma di legge sia scrupolosamente osservata.

Le norme circa l'azione giudiziaria e gli effetti della sentenza emessa dal magistrato del lavoro, contenute nell'articolo 17, sono un corollario logico del principiò dell'unicità del Sindacato legalmente riconosciuto, della rappresentanza conferita ad esso di tutti gli interessati, e del valore rispetto a tutti dei contratti collettivi da esso stipulati.

Si stabilisce, pertanto, nell'articolo 17, che l'azione per le controversie relative ai rapporti collettivi del lavoro spetta unicamente ai Sindacati legalmente riconosciuti, ed è fatta valere pure contro i Sindacati legalmente riconosciuti, ove esistano, altrimenti in contraddittorio di un curatore speciale nominato dal presidente della Corte d'appello. Quest'ultima norma intende di provvedere al caso, possibile, che non esistano Sindacati, contro cui si possa far valere l'azione in giudizio.

Il Sindacato legalmente riconosciuto rappresenta in giudizio tutti i datori di lavoro e tutti i lavoratori della categoria, per la quale è costituito, entro i limiti della circoscrizione territoriale che gli è assegnata (art. 17, 3° comma), e per conseguenza, le decisioni emesse in loro confronto fanno stato di fronte a tutti gli interessati. Il che importa necessariamente la loro pubblicazione, come pure stabilisce l'articolo 17 ultimo comma.

Il disegno di legge si preoccupa altresì di assicurare l'esecuzione delle sentenze del magistrato del lavoro. Una tale necessità non è sentita in modo particolare per le ordinarie sentenze del giudice, per cui sono sufficienti le norme sull'esecuzione forzata. Non fu sempre tuttavia così, e l'istituto dell'arresto personale per debiti, da non molto tempo scomparso dalla nostra legislazione (il Codice civile lo regolava ancora negli articoli 2093 e seguenti), dimostra che, accanto alle norme sull'esecuzione forzata sui beni, si è ritenuto per secoli necessario assicurare l'esecuzione delle sentenze, mediante forme più energiche di costringimento della volontà. Si spiegano così le disposizioni dell'articolo 22, che all'applicazione delle norme ordinarie di legge sulla responsabilità civile e sulla esecuzione forzata, aggiunge la comminatoria di pene contro coloro, che rifiutino di eseguire le decisioni del magistrato del lavoro.

VI.

L'istituzione della giurisdizione del lavoro porta come conseguenza necessaria il divieto dell'autodifesa. È questo un principio fondamentale del diritto moderno, che il Codice penale consacra, ponendo fra i reati contro l'Amministrazione della giustizia, l'esercizio arbitrario delle proprie ragioni, e che

il Codice civile ribadisce, tutelando il possessore anche contro il proprietario (Codice civile articolo 695).

Il divieto dell'autodifesa si estende naturalmente tanto, quanto si estende la giurisdizione del magistrato del lavoro, vale a dire, come stabilisce l'articolo 18, in tutti i casi, in cui quella giurisdizione è, per legge, o è divenuta, per consenso delle parti, obbligatoria.

In tali casi la serrata e lo sciopero sono puniti, secondo l'articolo 18, con pena pecuniaria, più grave per i datori di lavoro, meno grave per i lavoratori; alla quale si aggiunge, per i capi, promotori ed organizzatori, la pena restrittiva della libertà personale.

Più gravemente, come è naturale, l'articolo 19 punisce lo sciopero nei pubblici servizi, e più gravemente ancora l'articolo 21 lo sciopero politico, che è vera causa di violenza pubblica. L'articolo 20 configura come delitto colposo il fatto dei dipendenti dello Stato o di altri enti pubblici che, in caso di sciopero o di serrata in un servizio pubblico, non facciano quanto è in loro potere per ottenere la ripresa o la regolare continuazione del lavoro; disposizione resa opportuna dagli esempi che la storia di alcuni periodi della vita italiana ci offre di funzionari, che si fecero, o per malavoglia o per altro motivo, favoreggiatori, se non incitatori di scioperi.

VII.

Onorevoli deputati. Il presente disegno di legge che, in soli 23 articoli, regola in modo organico e completo una materia nuova e che sembrava, per sua natura, ribelle ad una sistemazione, segna un passo gigantesco nella trasformazione dello Stato e nell'organizzazione della Società italiana. Esso

rappresenta la risoluzione di un problema, che affatica l'umanità da cento anni. L'interesse degli studiosi e degli uomini di Stato di tutto il mondo è stato destato dal solo annuncio della presentazione di questo disegno di legge, che voi onorevoli deputati, esaminerete, ne siamo certi, con la piena consapevolezza della sua portata, che è immensa, e del suo valore, che è storico.

LEGGE SULLA DISCIPLINA GIURIDICA DEI RAPPORTI COLLETTIVI DEL LAVORO.

DISCORSO ALLA CAMERA (*)

Debbo anzitutto un vivo ringraziamento ai colleghi della Commissione, al relatore ed a tutti gli oratori che mi hanno preceduto. La Commissione ha assolto al suo compito, non solo con diligenza, ma con profonda conoscenza della materia, e col proposito più sincero di contribuire agli intenti di pacificazione sociale e di restaurazione dello Stato, che hanno mosso il Governo a presentare questa proposta.

Il relatore onorevole Belloni, a cui mi piace dare un plauso per la bella e chiara relazione, ha illustrato i concetti fondamentali del disegno di legge in modo che non si poteva desiderare migliore.

Questo disegno di legge ha avuto la ventura di consensi pressochè unanimi ed all'estero ha suscitato un interesse così vivo che deve lusingare il nostro amor proprio di italiani. Ancora una volta l'Italia torna ad essere maestra del diritto e faro nel cammino della civiltà.

Ma se oggi noi siamo in condizioni di discutere ed approvare un disegno di legge come questo, ciò avviene perchè il clima storico lo consente. La legge non è che forma; essa non crea i fatti sociali, li regola. Occorre che la vita sociale

(*) Pronunciato nella tornata del 10 dicembre 1925.

offra la possibilità di una determinata disciplina giuridica perchè questa nasca viva e vitale. E pertanto il disegno di legge sui rapporti collettivi del lavoro oggi e solo oggi può venire dinanzi al Parlamento, perchè oggi soltanto esistono le condizioni sociali e politiche per una disciplina giuridica ed organica del lavoro. Non bisogna dimenticare che l'opera nostra di legislatori è stata preceduta dall'opera degli organizzatori e dei propagandisti: a costoro deve andare la nostra riconoscenza. (*Bravo*!).

L'antecedente logico e necessario del presente disegno di legge è l'accordo del 2 ottobre stabilito a Palazzo Vidoni tra la Confederazione dell'industria e la Confederazione delle corporazioni fasciste. Questo si deve ricordare. E ciò non soltanto per dare al disegno di legge il valore storico che indubbiamente gli spetta, ma anche per determinarne con esattezza la portata ed i limiti.

Questa legge, come tutte le leggi, non ha nulla di assoluto e di definitivo: aggiungo io stesso, non è perfetta. Essa segue faticosamente la via che percorre il fenomeno sociale che vuol regolare, e come questo, ha le sue incognite e i suoi punti oscuri.

Io che ne sono stato l'estensore, sono il primo a riconòscerlo e a confessarlo. Sì, onorevoli colleghi, noi facciamo un grande passo verso la sistemazione dei rapporti sociali, che un secolo e mezzo di evoluzione economica, politica e giuridica hanno reso necessaria; ma della strada per cui ci incamminiamo noi conosciamo soltanto il primo tratto; nè possiamo dire ancora come si svolgerà in seguito.

Nel nostro tentativo, si è detto, vi sono dei rischi. Ma in ogni grande impresa, in ogni iniziativa geniale, è sempre un elemento di rischio. Vi fu rischio nell'affrontare la guerra: vi fu rischio nella marcia su Roma.

Ma non è il rischio che può fare indietreggiare il fascismo! E sopratutto intendiamoci: io nei rischi del nuovo ordinamento non comprendo affatto la possibilità di un ri-

torno al passato! (*Approvazioni*). Vi è, infatti, qualche amico trepidante, il quale approva il disegno di legge ma condizionatamente. Dice: sì, finchè voi siete su quel banco e finchè Benito Mussolini tiene il timone dello Stato. Ma, e poi? Rispondo subito: il poi non verrà! (*Approvazioni*).

La riforma ha molteplici aspetti. È veramente una di quelle leggi, che più che innovare, sovvertono. Ma in realtà, sovvertono su quello che era tre anni fa, non su quello che è oggi. Noi abbiamo già raggiunto una sistemazione nei rapporti sociali, che è molto simile, se non vogliamo dire identica, a quella che la legge disciplina e consacra.

Il nuovo assetto sociale che il fascismo ha realizzato e che il disegno di legge riconosce è in sostanza questo: dare un equilibrio stabile ai rapporti fra le categorie e le classi. Questi rapporti hanno subìto nella storia antica e recente molte traversie, molte vicende; io ho cercato nella mia relazione di delinearne a larghi tratti lo svolgimento storico.

Si è detto che nel rappresentare l'assetto dei rapporti sociali nell'epoca medioevale, sono stato ottimista. Mi si oppone anche: quel periodo è pieno di lotte sociali ed è funestato da guerre civili e da dirsordini. È vero; ma i disordini e le lotte sociali del Medio Evo non erano dovuti all'assetto economico e sociale, bensì alla debolezza dello Stato, all'incertezza dell'assetto politico. Perciò noi vediamo che lo stesso sistema corporativo il quale a Firenze era fonte di lotte e di discordie, a Venezia regolava la vita economica garantendo a tutti una perfetta tranquillità, perchè a Venezia vigilava un forte Stato ed un Governo fortissimo. (*Approvazioni — Commenti*).

L'armonia che, si voglia o non si voglia, esisteva nei rapporti sociali in quell'epoca venne meno con la fine delle corporazioni. Questa fine fu dovuta, in parte, alle mutate condizioni dell'economia mondiale, conseguenza del sorgere della grande industria, ma in parte, anche, al rivolgimento politico prodotto dalla rivoluzione francese, che portò al Governo dello

Stato la borghesia. Per la borghesia le corporazioni erano un impaccio, perchè ostacolavano l'acquisto da parte sua, della direzione della produzione, che essa riteneva, ed era effettivamente, necessaria, e del predominio assoluto sulle classi operaie, che parve ad essa, e forse era in quel momento, indispensabile.

Non si accontentò pertanto la borghesia francese trionfante nella rivoluzione di proclamare la notte del 4 agosto 1789 la fine delle corporazioni, essa volle ribadire questa abolizione con un divieto perpetuo di ricostituzione e con la legge 14 agosto 1791 vietò tutte le coalizioni sia operaie che padronali, « tutte le associazioni — dice la relazione preposta alla legge — nelle quali gli operai o i padroni si riuniscono per la tutela di loro pretesi interessi ».

Ma il modo stesso del trionfo della borghesia aveva in sè già racchiusi i germi della debolezza avvenire.

La borghesia, che governava in nome della libertà, volle ignorare il fenomeno sindacale. Ma tale ignoranza produsse fatalmente un effetto grave ed inatteso, il giorno che ad essa si aggiunse lo sviluppo smisurato della grande industria e il moltiplicarsi delle masse operaie.

L'agnosticismo dello Stato, che restava indifferente davanti alle miserie dei lavoratori, doveva indurre fatalmente, e condusse alla unione dei lavoratori e alla loro resistenza diretta all'oppressione padronale. Fu questo, il fenomeno che si determinò nella prima metà del secolo XIX. E le organizzazioni potenti, le quali, in regime di libertà e di suffragio universale fiorirono, crearono ben presto una situazione perfettamente inversa a quella che si era determinata dopo la rivoluzione. La stessa arma che la borghesia aveva imbrandito per affermare il suo dominio, finì per rivolgersi contro di essa e per minacciare non solo questo predominio, ma la stessa esistenza dello Stato.

Egli è che l'equilibrio tra le classi, rotto dalla rivoluzione francese, non era stato più ristabilito; e avvenne perciò che

le alterne vicende della vita economica e politica conducessero prima alla oppressione della classe operaia, poi a quella delle classi capitalistiche.

Squilibrio, questo, dannoso in sè, ma più ancora nelle sue conseguenze politiche. Chè da tale flusso e riflusso, da tali lotte incessanti derivò la disgregazione dello Stato, cioè il danno e l'oppressione di tutti. Fu la situazione, esistente in Italia negli anni che precedettero la marcia su Roma.

Il fascismo ha avuto questo valore storico: di ristabilire l'equilibrio fra le classi, di porsi fra le classi in una situazione di arbitro e di moderatore, in modo da impedire che l'una sopraffacesse l'altra, e che dalla lotta dell'una contro l'altra derivasse la debolezza dello Stato e la servitù e la miseria dei cittadini.

Questo il valore storico del regime fascista nel campo sociale, questo il valore storico nel campo sociale della legge che discutiamo, la quale non è pertanto legge antiproletaria, come non è legge anticapitalistica: è unicamente legge di equilibrio sociale. Ed, in verità, se dovessimo dare un giudizio sulla portata sociale del disegno di legge deducendolo dalla accoglienza che ad esso è stata fatta dalle varie categorie e dai vari gruppi sociali, noi dovremmo concluderne che esso è piuttosto favorevole ai lavoratori che ai datori di lavoro, perchè è stato molto più bene accetto alla classe operaia che non alla classe padronale. (*Approvazioni*).

Perchè io non ho avuto che consensi nel campo dei lavoratori, consensi di lavoratori oscuri, i quali hanno sentito veramente una liberazione in queste provvidenze legislative. Finalmente è finita la tutela dei demagoghi borghesi sopra i lavoratori; è finito lo sfruttamento politico degli operai.

Questo regime è stato accusato di togliere tutte le libertà, ed è quello che restituisce la libertà a tutti.

L'accoglienza, che il proletariato ha fatto al disegno di legge è la risposta migliore che noi possiamo dare agli oppositori che nell'Aula e fuori l'hanno tacciata di antiproletaria.

L'onorevole Graziadei, il quale ha certo preparazione e cultura tali da poter discutere con competenza di questi fenomeni, ci ha obiettato sopratutto due cose. Ha detto in primo luogo che quando noi andiamo predicando la necessità di tutelare la Nazione contro le esorbitanze della difesa di classe, noi non facciamo in sostanza che un giuoco dialettico, perchè confondiamo la Nazione con la classe borghese, identifichiamo gli interessi della Nazione con quelli della classe dominante, e forniamo alla borghesia un altro mezzo di oppressione contro il proletariato.

La Nazione, dice l'onorevole Graziadei, come voi la concepite è pura astrazione. Come la critica moderna ha dimostrato, la realtà non è la Nazione; la realtà sono le classi.

È una opinione rispettabile certamente questa, ma non è, onorevole Graziadei, dottrina e pensiero moderno. È il pensiero di Carlo Marx; e non so come l'onorevole Graziadei, che è stato uno dei primi critici di questo pensiero, possa oggi ritornarvi in pieno. Siamo ancora nel campo di quel materialismo storico che la critica moderna ha completamente superato.

Vi sono classi certamente, ma non ci sono due classi, ce ne sono molte, infinite. Ci sono, più che classi, categorie; gruppi, i quali si intrecciano continuamente e siffattamente che non possiamo dire dove l'uno cominci e dove l'altro finisca. Ognuno di noi fa parte contemporaneamente di più classi, e non sempre è facile definire quale è quella che maggiormente determina la sua condizione civile ed economica. Noi intellettuali, ad esempio, siamo borghesi forse, ma siamo certamente, sopratutto lavoratori. E quindi il rappresentare il mondo e la vita e la storia come un eterno contrasto fra due classi fra loro antagoniste, è fuori della realtà, la quale ci dimostra invece che continui sono gli intrecci delle classi, ma sopratutto che gli uomini ed i gruppi, nelle loro azioni e nelle loro reazioni, non tanto sono spinti dai loro interessi materiali, quanto dai loro sentimenti, dalle loro idealità, dalla loro con-

cezione della vita e della storia. Tutti questi elementi, essenziali nella vita dei popoli, il materialismo storico trascura e trascura la dottrina marxista; ecco perchè Marx può considerarsi ormai, definitivamente relegato in soffitta. (*Approvazioni*).

Vi è poi un'altra obbiezione dell'onorevole Graziadei. Egli ci accusa di contraddizione perchè mentre neghiamo l'autodifesa delle classi, ammettiamo l'autodifesa delle nazioni.

Nessuna contraddizione, onorevole Graziadei. Mentre, infatti, non v'è alcuna organizzazione superiore alle nazioni, che possa far giustizia alla nazione, vi è una organizzazione superiore alle classi, che può far giustizia fra le classi. Nè basta. Appunto perchè la concorrenza e la lotta è la legge eterna dei rapporti tra le nazioni, la solidarietà deve essere la legge dei rapporti tra le classi nell'interno della nazione. Se, infatti, vi sono ragioni di contrasto fra le categorie, i gruppi e, diciamo pure, le classi, vi è una ragione intima di solidarietà che tutte le riunisce di fronte alle necessità della lotta e della concorrenza mondiale. Le ragioni della solidarietà nazionale sono dunque prevalenti, e devono prevalere. La storia ci insegna che il mondo non è diviso in classi ed in gruppi, i quali in tutti i paesi abbiano interessi omogenei, ma è diviso in società, che sono organizzate in Stati, i quali sono tra loro in rapporti continui di concorrenza e di lotta per la vita, il dominio e predominio nel mondo. Ciò spiega la solidarietà, che esiste fra le classi di una stessa nazione, e il contrasto perenne che divide le classi di nazioni diverse.

Tutta la concezione socialista è profondamente errata, antistorica, e contraria alla realtà, appunto per questo, che essa ammette la solidarietà internazionale delle classi e nega la solidarietà nazionale. Noi rovesciamo i termini del problema, quale è stato posto fino ad oggi: alla lotta di classe nella solidarietà internazionale contrapponiamo la solidarietà delle classi nella lotta internazionale.

Ed in verità, noi abbiamo, per lungo tempo, assistito alla lotta di classe, scatenata senza limite all'interno delle Nazioni, e alla predicazione di una pretesa solidarietà internanale delle classi, con cui si sarebbe realizzata, contraddizione assurda, la perpetua guerra interna, e la perpetua pace esteriore. In verità la teoria e la pratica socialista si risolsero per i paesi poveri, esclusi dallo sfruttamento delle maggiori ricchezze mondiali, nient'altro che in uno strumento di oppressione delle Nazioni più povere da parte delle Nazioni più ricche! Questo è stato praticamente in Italia il socialismo e il comunismo, cioè mezzo di sfruttamento economico e politico del popolo italiano, arma di predominio degli imperialismi stranieri! (*Approvazioni*).

E non minore del valore sociale è il valore politico della riforma che il presente disegno di legge realizza. Tutta la storia dell'umanità è piena della lotta tra il principio di organizzazione, rappresentato dallo Stato, ed il principio di disgregazione, rappresentato dagli individui e dai gruppi: anzi la storia dell'umanità e della civiltà non è che la storia di questa grande lotta: quando il principio dell'organizzazione trionfa, tionfa la civiltà; quando il principio della disgregazione trionfa, si cade nella barbarie! La legge dei corsi e dei ricorsi storici, divinata dal nostro Giovan Battista Vico, non è altro che un'applicazione di questa legge più generale. Le società sono organismi che hanno un loro ciclo di vita, che nascono, si sviluppano, prosperano, decadono e muoiono; così come nascono, crescono, invecchiano e muoiono gli organismi umani. La storia si ripete, ed i cicli storici si ripetono appunto per questo, che la storia dell'umanità non è la storia degli individui, non è la storia dei gruppi o delle categorie o delle classi, è la storia delle Nazioni. E le Nazioni hanno il loro ciclo di vita. Quando prevale il principio dell'organizzazione, si ha lo sviluppo dell'organismo sociale, cioè lo sviluppo della civiltà di un popolo; quando prevale il principio della disgregazione, si ha la decadenza e la fine della civiltà.

Ora noi abbiamo assistito al ripetersi di queste fasi nella storia dell'umanità: l'Impero romano ha rappresentato il culmine della potenza organizzativa dello Stato. La fine dell'Impero romano ha rappresentato il trionfo della disgregazione, che è durata molti secoli, e che non è ancora del tutto finita; siamo ancora in periodo di assestamento con vicende alterne di consolidamento e di disfacimento.

Dopo il Medio evo abbiamo avuto un periodo di riorganizzazione dello Stato, giunto al suo culmine alla fine del secolo decimosettimo e ai principî del secolo decimottavo. Ma il principio di disgregazione che domina tutto il Medio evo ha ripreso il sopravvento nella prima fase della rivoluzione francese, è stato sopraffatto dal risorgere del sentimento nazionale nella seconda fase della rivoluzione e durante l'Impero, è ricomparso di nuovo, dopo il crollo di Napleone, sotto la mite veste del liberalismo, invadendo poco a poco tutto l'organismo dello Stato e manifestandosi potentemente nella lotta delle classi e nella disgregazione a cui questa lotta ha dato luogo.

Il fascismo inizia il periodo della ricostruzione e del consolidamento dello Stato: qui è il compito storico del fascismo, e nel contributo che la presente legge reca alla ricostituzione dello Stato, sta il suo valore politico, che è grande.

Questo disegno di legge, adunque, è una fase importante e decisiva del consolidamento dello Stato. L'Italia ha la gloria di aprire questo nuovo ciclo della storia dell'umanità; e il fascismo ha la gloria di essere l'artefice principale della nuova missione che l'Italia si è assunta nel mondo. Nella legge che discutiamo, infatti, ancora una volta si manifesta l'intima essenza del fascismo: il quale riassume in sè il principio della socialità. Il fascismo, o signori, è socialità, e il trionfo del fascismo è il trionfo del principio dell'organizzazione sociale. Ecco perchè il fascismo è un principio in sè eterno, contingente solo nelle sue manifestazioni attuali che sono italiane, schiettamente italiane.

La fase di consolidamento dello Stato, che il fascismo ha iniziato e di cui questa legge è uno dei momenti più decisivi, si manifesta a noi nelle forme e nei modi, che i tempi consentono.

In ciò sta, appunto, l'originalità del nostro movimento; il quale vuol costruire lo Stato forte e far trionfare il principio di organizzazione, non basandosi sul privilegio di pochi, ma sull'inquadramento delle masse e su la loro partecipazione alla vita dello Stato.

Tale necessità il fascismo ha sentito oscuramente fin dai primordi della sua esistenza, e tale necessità oggi consacra nella sua legislazione.

Per la prima volta le masse entrano nello Stato e nella Nazione non già tumultuando e malcontente, ma serene, liete del posto che ad esse viene assegnato. Le masse entrano nello Stato non per distruggerlo, ma per consolidarlo, per dargli la parte migliore di sè, come lo Stato dà ad esse la più alta tutela e il più grande riconoscimento.

Nel triste periodo che l'Italia ha trascorso prima della marcia su Roma e nel quale vivono ancora tanti altri popoli del mondo, per tutelare i loro interessi materiali e morali, non avevano le masse dei lavoratori altro modo, che quello di rivolgersi ai demagoghi. E i demagoghi si facevano pagare lautamente i loro servizi.

I miglioramenti ed il più umano trattamento che le masse hanno ottenuto, esse lo hanno pagato ai loro organizzatori socialisti, materialmente, moralmente e politicamente.

Per la prima volta oggi con questa legge viene garantita alle masse la tutela a cui hanno diritto, la cura dei loro interessi materiali e morali, della loro istruzione e della loro educazione, senza chiedere ad esse in compenso di divenire mezzo e strumento di dominio politico. La sottrazione delle masse al governo dei demagoghi, la restituzione ad esse della libertà di pensare politicamente come vogliono, la separazione

infine della difesa sindacale dalla politica, ecco un altro risultato decisivo di questa legge.

Il sindacalismo, che noi consacriamo e riconosciamo e disciplíniamo, non ha nulla di sovversivo, nulla di anti-statale, e ciò risponde pienamente alla natura delle cose, perchè in sè il sindacalismo non è nè sovversivo, nè antistatale, nè antinazionale, è un fenomeno necessario ed eterno, proprio di tutte le società e di tutti i periodi della storia.

Non vi è in realtà alcuna ragione perchè al principio sindacale sia necessariamente connesso un determinato sistema politico o peggio un determinato sistema economico-politico come il socialismo. Si può e si deve dunque, e il fascismo l'ha fin dal principio compreso, operare finalmente la separazione tra sindacalismo e socialismo.

Il socialismo ha verso le masse alcuni meriti ed io non voglio disconoscerli; ma ha molti e gravissimi torti, particolarmente verso le masse italiane a cui, facendosi conscio od inconscio strumento degli interessi delle grandi potenze straniere egemoniche, ha sempre fatto dimenticare che vi è non soltanto un problema interno, ma anche un problema internazionale della distribuzione della ricchezza.

Eppure il problema della distribuzione internazionale della ricchezza è il solo importante e decisivo per le masse lavoratrici di un paese povero, come l'Italia.

Se, infatti, noi riuscissimo a risolvere, come vogliono i socialisti, il problema della distribuzione interna del reddito nazionale, con la totale soppressione dell'extra-profitto del capitale e la sua attribuzione ai lavoratori, la nuova distribuzione che ne deriverebbe, non aumenterebbe la retribuzione del lavoro che di una piccola percentuale, forse neppure il venti per cento. Le statistiche provano infatti, che, già nell'ordinamento economico attuale, la massima parte, più dell'ottanta per cento del reddito nazionale, va ai lavoratori, e una piccola parte, meno del venti per cento, va ai capitalisti. Ma in realtà il piccolo vantaggio della diversa distribuzione del

reddito sarebbe largamente assorbito dal mutamento nella organizzazione della produzione. L'esperienza dimostra, e l'esempio della Russia è decisivo, che la sostituzione dell'organizzazione collettiva all'organizzazione privata della produzione, ha effetti distruttivi. Il processo produttivo viene arrestato. In questa contraddizione tra il valore del risultato e i mezzi adoperati per conseguirlo, sta l'assurdo dei sistemi socialisti.

Al contrario è importante e decisiva per il proletariato di un paese povero, la questione della distribuzione internazionale della ricchezza. Vi sono paesi, le cui risorse naturali sono tali da consentir loro il godimento di un reddito quattro, cinque, dieci volte maggiore di quello italiano. Sono i paesi in cui i redditi di tutti i cittadini, ed anche dei lavoratori, sono più volte superiori a quelli dei cittadini, ed anche dei lavoratori italiani.

Questo, soltanto questo, è il problema del lavoro in Italia, il quale altro non è che un aspetto del problema nazionale italiano.

Aver fatto sistematicamente, con diversivi inutili e dannosi, dimenticare questo problema al proletariato italiano, è la colpa storica del socialismo. Averlo posto chiaramente e nettamente alla coscienza degli operai d' Italia, è il merito indistruttibile del fascismo. (*Applausi*).

La risoluzione del problema nazionale italiano sta nella più stretta solidarietà tra le classi e le categorie del popolo italiano. La legge sindacale, che abbiamo presentato, è un passo decisivo su questa via, ciò che equivale a dire, sulla via del potenziamento della Nazione italiana nel mondo.

Il valore sociale e politico del disegno di legge è dunque immenso. Esso segna la fine di un periodo storico e l' inizio di un altro; il passaggio dalla fase di sviluppo della moderna civiltà industriale, coi suoi squilibri e i suoi disordini, alla fase di sistemazione, in una armonica ed organica disciplina.

Qualche spiegazione ora sul congegno tecnico della nuova legge.

Affermo anzitutto, che la riforma ha un carattere totalitario ed organico, che non consente emendamenti sostanziali.

L'esperienza fatta all'estero in questa materia, l'ho ricordato nella mia relazione e la Commissione lo ha ribadito opportunamente, dimostra che le riforme parziali sono destinate a fallire. Occorre una riforma organica, che comprenda il riconoscimento e la disciplina giuridica dei sindacati, la disciplina dei contratti collettivi di lavoro, l'istituzione di un organo giudiziario per le controversie del lavoro, e infine, il divieto dello sciopero e della serrata.

Sono quattro punti fondamentali, tutti e quattro necessari, tutti e quattro connessi. Se noi facciamo cadere una sola maglia di questa catena, cade il tutto. Non possiamo pensare soltanto alla disciplina dei sindacati, o solo alla disciplina dei contratti collettivi del lavoro, o solo alla magistratura del lavoro o solo al divieto dello sciopero e della serrata. Tutto è necessario e tutto è parte essenziale del sistema.

Cominciamo dal primo punto: la disciplina giuridica dei sindacati. Disciplina giuridica dei sindacati non vuol dire soltanto riconoscimento, vuol dire tutto un sistema di norme che ne regolano la vita e il funzionamento.

Il riconoscimento giuridico dei sindacati, che conferisce ad essi la personalità giuridica deve necessariamente, a mio avviso, essere connesso con la unicità dei sindacati. Questa unicità è stata deprecata da molti durante molto tempo, ma è necessaria. Non possiamo concepire una organizzazione dei rapporti collettivi del lavoro con una molteplicità di sindacati. Se il sindacato è, come deve essere, rappresentante della categoria, della classe, ed organo giuridico dei suoi interessi, deve essere necessariamente unico. Il concepire l'esistenza di più sindacati esercitanti le identiche funzioni, in concorrenza tra loro, con gli stessi diritti e gli stessi doveri, è residuo di una mentalità arretrata e direi quasi medioevale. Nel me-

dioevo infatti, cioè in un periodo di disgregazione dello Stato, abbiamo assistito a fenomeni analoghi; coesistevano allora il comune del popolo e il comune della signoria. Ma oggi ci meraviglieremmo di vedere esercitare le funzioni comunali da più comuni nello stesso territorio. Perchè la stessa cosa non deve valere per i sindacati? Se il sindacato è organo di diritto pubblico, non può essere che uno. Al più si può consentire (e siamo stati molto larghi nel farlo) che col sindacato legalmente riconosciuto, possano coesistere altri sindacati come pure associazioni di fatto.

Tutto ciò è così semplice che fra qualche tempo ci stupiremo che ci sia voluto tanto sforzo per comprenderlo.

È importante sopratutto liberarsi dall'idea che queste organizzazioni di carattere sociale debbano essere strumento di lotta politica e mezzo di ascensione di uomini e di gruppi politici.

Il sindacato di diritto pubblico è invece un organo per sè apolitico. Gli uomini che lo reggono possono avere le loro opinioni politiche, ma il sindacato in sè non ha funzione politica. Insomma bisogna finalmente operare la separazione fra il sindacalismo e la politica.

Anche su questo punto è bene però intendersi chiaramente. Noi vogliamo la separazione tra il sindacato e la politica di partito, non già fra il sindacato e il sentimento nazionale o fra il sindacato e il sentimento religioso. Il culto della patria non è politica, è dovere di tutti gli italiani, come il rispetto e la pratica della religione cattolica, che è la religione dello Stato, non è e non deve essere strumento di politica, ma forma e necessità di vita.

Il sindacato pertanto collaborerà con lo Stato nell'assolvimento dei suoi doveri etici e sociali, per mantenere vivo il sentimento patriottico e religioso, perfetta la pace sociale, completa la solidarietà nazionale.

Io credo che queste mie dichiarazioni soddisferanno l'onorevole Cavazzoni. Sì, onorevole Cavazzoni, tutti i buoni cat-

tolici potranno entrare nei sindacati legalmente riconosciuti, se saranno contemporaneamente buoni italiani. Essi non solo non vi troveranno nulla che possa repugnare alla loro coscienza religiosa, vi troveranno, al contrario, l'ambiente più adatto per la realizzazione di quegli ideali religiosi e sociali che la Chiesa cattolica propugna.

Quanto alla struttura dei sindacati, nel disegno di legge, che il presidente del Consiglio ed io abbiamo avuto l'onore di presentare alla Camera, si faceva una espressa menzione dei sindacati misti, senza renderli in qualunque modo obbligatori, ma prevendendone la possibilità; la Commissione parlamentare ha creduto che questa menzione fosse superflua.

Non ho difficoltà a consentire la soppressione, ma ciò non importa, lo dichiaro espressamente, esclusione dei sindacati misti. Il silenzio della legge non significa divieto; significa soltanto constatazione della realtà attuale, che ancora non conosce questo tipo di sindacato.

So bene che contro i sindacati così detti misti vi sono pregiudizi di ordine internazionale, ai quali, però, noi non possiamo certamente inchinarci; la legislazione internazionale è stata dominata dai principî della lotta classista, che siamo lieti di aver superato in Italia.

Personalmente dichiaro che ho molta simpatia per i sindacati misti, e credo che in essi non vi sia alcun pericolo, ma molti vantaggi; sopratutto vantaggi di indole psicologica grandissimi, fra cui quello di rendere evidente l'intima solidarietà che lega tutti i fattori della produzione. Perchè questo dobbiamo far comprendere a tutti, non solamente operai, ma anche industriali: che vi è una solidarietà assoluta fra i fattori della produzione, nel momento decisivo della vita economica, che è quello della produzione. Se nel momento della distribuzione sorgono contrasti, questi si possono risolvere tanto più facilmente, quanto più profondo e vivo è lo spirito di solidarietà stabilito fra i fattori della produzione nel momento della produzione.

Poche osservazioni a proposito dei sindacati di dipendenti dello Stato e di altri enti pubblici.

Meditatamente il disegno di legge non si occupa dei Sindacati di dipendenti dello Stato, anzi dichiara che questi Sindacati non possono essere legalmente riconosciuti, e che in taluni casi gravi (quando si tratta degli organi più delicati, partecipi dell'esercizio della sovranità), sono proibiti. E si comprende. Lo Stato può considerare necessarie le organizzazioni su basi eguali e in perfetta parità di condizioni, fra gli industriali, i produttori, gli imprenditori, gli operai e gli altri lavoratori, perchè i rapporti fra gli uni e gli altri sono essenzialmente di diritto privato, sono rapporti fra eguali.

I rapporti invece tra lo Stato e i suoi dipendenti sono di natura ben differente, non soltanto perchè lo Stato non si può porre allo stesso livello del cittadino che assume come suo funzionario o impiegato, ma anche per ragioni di natura etica e giuridica molto delicate. Infatti, mentre il privato nell'organizzare la sua azienda e nel trattare i propri dipendenti, non ha giuridicamente obbligo di attenersi ad altro criterio che a quello del proprio interesse, lo Stato e gli altri enti pubblici, in quanto sono organismi etici, devono fare giustizia ai loro dipendenti.

Ciò è tanto vero che, nel seno stesso dell'Amministrazione dello Stato e degli altri enti pubblici, sono stati creati organismi per fare giustizia ai pubblici funzionari impiegati ed agenti; e tutta la legislazione dell'ultimo quarantennio intorno alla giustizia amministrativa, con la conseguente costituzione di speciali organi giurisdizionali, come la Giunta provinciale amministrativa, e la quarta Sezione del Consiglio di Stato, sono altrettante manifestazioni di questa peculiare esigenza della vita dello Stato, che lo Stato italiano ha pienamente compreso e in parte soddisfatto.

Dico in parte, perchè la legislazione italiana in materia di giustizia amministrativa, benchè molto progredita, non è

certo ancora perfetta, e qualche cosa c'è ancora da fare per rendere completa giustizia ai dipendenti dello Stato e degli altri enti pubblici. Io sono pienamente di questo avviso, ma *non est hic locus*. Occorre in altri termini ricordare che la disciplina dei rapporti tra lo Stato e gli altri enti pubblici e i loro dipendenti non può che far parte dello stesso ordinamento dello Stato. Sono norme interne di organizzazione dello Stato e degli altri enti pubblici. È in quella sede che il problema dei rapporti tra lo Stato e i suoi dipendenti deve trovare la soluzione. La Commissione ha proposto di introdurre nel disegno di legge un emendamento col quale si riserva ad un'altra legge, la disciplina ulteriore di tali rapporti. In questo senso e con questi limiti io credo che l'emendamento si possa accettare.

Come funziona, e con quali garanzie, con quali controlli il Sindacato legalmente riconosciuto: è questo l'ultimo punto della disciplina dei Sindacati, su cui devo intrattenere la Camera.

Il Sindacato deve necessariamente essere sottoposto al controllo dello Stato. Il Sindacato è un organo dello Stato, partecipa a funzioni dello Stato ed esercita perfino diritti inerenti alla sovranità, come quello di stabilire e percepire coattivamente imposte. Come si può concepire che un organo, il quale rappresenta non solo coloro, che vi sono iscritti, ma tutta la categoria di datori di lavoro o di lavoratori, per cui è costituito; che stipula contratti collettivi per tutti gli appartenenti alla categoria, siano o non siano iscritti; che impone contributi anche a coloro i quali non ne fanno parte, si possa sottrarre al controllo dello Stato?

L'onorevole Lanzillo ha censurato questo controllo e l'ha trovato eccessivo e impacciante. Il controllo è quello che occorre ed è limitato allo stretto necessario. Esso riguarda il riconoscimento giuridico, la approvazione dello Statuto, la ratifica della nomina di taluni dirigenti, il bilancio, la possibilità di scioglimento delle amministrazioni. Ma si tratta, onorevoli

colleghi, di creare una serie di organismi i quali amministreranno annualmente una somma che io valuto da 300 a 400 milioni di lire. Lo Stato non può nè moralmente, nè politicamente rinunziare neanche ad un millesimo del controllo stabilito dal disegno di legge. Lo Stato non può ammettere, e lo Stato fascista meno che mai, che si costituiscano Stati nello Stato. L'organizzazione dei sindacati deve essere un mezzo per disciplinare i sindacati, non un mezzo per creare organismi potenti ed incontrollati, che possano sovrastare lo Stato. (*Applausi*).

Sulla disciplina giuridica dei contratti collettivi vi è ben poco da dire. Il disegno di legge rappresenta un grande progresso sullo stato di cose esistente. Esso ammette l'efficacia del contratto collettivo di fronte a tutti gli interessati, siano o non siano iscritti al sindacato. Si risolve così l'annosa questione del valore dei contratti collettivi, e si risolve in modo soddisfacente per la tutela delle classi lavoratrici.

Il contratto collettivo, reso così efficace per la sua estensione, diviene efficace anche per la sicurezza della sua applicazione. Perchè la legge impone ai sindacati di devolvere un decimo delle loro entrate alla costituzione di un fondo destinato a garantire l'esatto adempimento delle obbligazioni del sindacato.

E vengo all'ultimo punto, che è quello su cui la discussione è stata più vivace, la magistratura del lavoro.

Non ripeterò ciò che ho detto nella mia relazione. Per giungere definitivamente alla soluzione integrale del problema della giustizia nei rapporti del lavoro, non è sufficiente l'arbitrato obbligatorio, ma occorre la magistratura del lavoro, cioè la vera e propria giurisdizione.

Credo che su questo punto non vi sia stato dissenso apprezzabile. Invece un dissenso piuttosto grave si è manifestato sul carattere e i limiti della giurisdizione della magistratura del lavoro. Il disegno di legge stabilisce che la giurisdizione del magistrato del lavoro sia in ogni caso obbliga-

toria, quando si tratti di applicazione dei contratti collettivi, qualunque sia la categoria di datori di lavoro o di lavoratori, a cui si riferiscono. Il disegno di legge stabilisce ancora che la giurisdizione del magistrato del lavoro sia obbligatoria, anche nella formulazione di nuovi patti di lavoro, quando si tratta di vertenze fra imprenditori di servizi pubblici o di pubblica necessità e i loro dipendenti, e quando si tratta di vertenze fra proprietari o affittuari — in genere datori di lavori agricoli — e i loro dipendenti.

Dimodochè dalla obbligatorietà della giurisdizione del magistrato del lavoro per la formazione dei nuovi patti sarebbero escluse l'industria manifatturiera e quella commerciale.

Questo stabilisce il progetto di legge.

Io ho esposto nella relazione i motivi che potevano giustificare il trattamento particolare fatto all'industria in confronto della agricoltura.

Se io dicessi che sono entusiasta della discriminazione direi cosa non rispondente a verità. (*Commenti*). Ma bisogna, quando si fanno le leggi, non soltanto tener presenti le aspirazioni ideali e dottrinali bensì anche certe necessità contingenti.

Ora, la diversità di trattamento fatta all'agricoltura e all'industria ha qualche giustificazione.

L'agricoltura è un'industria necessaria perchè essa è veramente essenziale alla vita della Nazione. Una sospensione del lavoro agricolo anche per brevissimo periodo, costituirebbe una vera jattura nazionale!

Vi è poi la maggiore importanza della classe agricola, dovuta al suo maggior numero (essa rappresenta i nove decimi della popolazione) e al suo più grande valore politico. Già il Capo del Governo, notò la parte preponderante che il ceto agricolo ha nel fenomeno fascista, che esso definì essenzialmente rurale.

L'ingresso delle classi agricole nella vita politica, è un fatto decisivo della vita italiana, il merito del quale deve

riconoscersi alla guerra e al fascismo. Le classi agricole sono pertanto mature per un esperimento sociale, come quello della giurisdizione obbligatoria del magistrato del lavoro. Le classi industriali, che non parteciparono al travaglio della guerra, che più si tennero lontane dalla rinascita fascista, si trovano in una condizione di minor preparazione spirituale.

D'altro canto, non si deve disconoscere, che la produzione industriale non è una produzione di prima necessità come quella agricola; ed infine che essa in questo momento, si dibatte in difficoltà molto gravi, dovute a varie cause, ma sopratutto alla continua oscillazione dei prezzi e dei costi.

E allora noi abbiamo pensato che potesse in via transitoria attendersi, prima di dichiarare obbligatoria per l'industria la giurisdizione del magistrato del lavoro. Sarà attesa, credo, non molto lunga, che i fatti stessi si incaricheranno di abbreviare. Perchè è naturale che, creata la giurisdizione della magistratura del lavoro per l'applicazione dei patti esistenti, irresistibilmente la sua autorità si estenderà anche alle questioni che riguardano le nuove condizioni del lavoro, e l'esempio magnifico dell'industria agricola, io sono certo, non sarà senza frutto anche per le classi industriali. (*Applausi — Commenti*).

Onorevoli colleghi, questa legge, che voi vi preparate ad approvare, non è e non può e non vuole essere una legge completa. Essa si limita a stabilire punti fondamentali, apre una via che sarà percorsa in seguito. Meditatamente noi non abbiamo voluto scendere in particolari,e ci siamo limitati a stabilire solo i pilastri della nuova organizzazione; il che ci ha consentito di fare una legge, la quale è elastica al massimo grado.

Quello che vi presentiamo è un edificio, di cui le grandi linee, i muri maestri, sono al completo, ma in cui i particolari e gli accessori non sono ancora costruiti. Tutti gli adattamenti che l'esperienza rivelerà necessari sono dunque pos-

sibili. Al contrario di quanto si è detto, questa è una legge che lascia agli sviluppi futuri del sindacalismo piena libertà.

Qualcuno di tali sviluppi si può fin da oggi delineare. Il sindacato, che fino a ieri non è stato che un gretto strumento della lotta di classe e un tutore degli interessi materiali immediati, sia dei lavoratori sia degli imprenditori, diventerà qualche cosa di più alto, di più bello e di più nobile.

A esso saranno affidati altri incarichi e altre funzioni, l'istruzione professionale, specialmente quella delle classi operaie, l'assistenza, l'educazione, la previdenza ed anche qualche compito ulteriore di natura più delicata e difficile. Forse il sindacato si prepara ad aprire nuove vie all'azione dello Stato.

Lo Stato ha avuto talvolta, per certe sue necessità contingenti, specialmente in tempo di guerra, bisogno di assumere funzioni di carattere economico. L'esperimento è stato disastroso. E ciò non tanto perchè lo Stato sia per sua natura incapace di esercitare funzioni di organizzazione produttiva, quanto per la sua impreparazione tecnica. Quelle funzioni di carattere economico sono state affidate a burocrati presuntuosi e qualche volta ignoranti, sempre inesperti. (*Approvazioni*). Tanto ciò è vero che alcune funzioni di natura economica, che lo Stato esercita da molto tempo, in modo da esservi tecnicamente preparato, hanno oramai una conveniente sistemazione. Valga per tutti l'esempio del monopolio dei tabacchi e dell'esercizio di Stato delle ferrovie. Ciò vuol dire che quando gli organi tecnici vi sono, la gestione dello Stato, se pure non è l'ideale, è capace di dare utili risultati. Orbene, può venire il giorno in cui la Nazione sia di nuovo chiamata ad organizzarsi unitariamente per un grande sforzo. Quel giorno i sindacati ci daranno gli uomini tecnicamente preparati. Ecco, dunque, un altro grande compito dei sindacati.

Nè basta. Col nuovo ordinamento sindacale noi creiamo un focolare nuovo di attività e di vita nel seno della Nazione.

Attività fruttuosa e concreta, che allontanerà molti uomini intelligenti e capaci dalle lotte infeconde della politica partigiana.

Nè è di poco momento la possibilità che ora, e soltanto ora si apre, di costituire la rappresentanza politica dei sindacati. Rappresentanza che non sarà gretta tutela di interessi particolari, ma mezzo di espressione di quelle capacità tecniche, che sono sì necessarie al buon funzionamento delle assemblee legislative.

Debbo dire in ultimo qualche cosa dei rapporti tra l'ordinamento sindacale, contenuto in questo disegno di legge, e l'ordinamento corporativo, da taluno vagheggiato.

Nel concetto dell'ordinamento corporativo tutti i cittadini sono inquadrati secondo la professione che essi esercitano, di modo che si crea una organizzazione rigida e schematica senza alcuna possibilità di libero sviluppo.

Noi crediamo che un simile artificiale inquadramento di tutta la popolazione non risponda alle condizioni attuali della vita italiana. Meglio è partire da un dato di fatto esistente, dalla realtà, cioè dai sindacati; noi questa realtà sviluppiamo, diamo ad essa nuovi aspetti, e creiamo i sindacati legalmente riconosciuti: se la vita dei sindacati diventerà così rigogliosa come crediamo, in modo che tutti coloro che sono degni di entrarvi vi appartengano effettivamente, ne risulterà un sistema che si avvicinerà al corporativo; ma se ne distinguerà sempre per un elemento essenziale.

I membri del sindacato, che avranno la direzione della vita economica del Paese e regoleranno i rapporti fra le classi, debbono infatti in ogni caso costituire una *élite* di persone capaci, consapevoli, di sicura fede nazionale. Il giorno in cui tutti i datori di lavoro, tutti i lavoratori italiani avranno questa capacità, questa consapevolezza e questa fede, allora, ma solo allora, il sindacato diverrà, automaticamente, corporazione.

Onorevoli colleghi, io conchiudo. Il fascismo doveva finalmente risolvere la questione sociale, e disciplinare il sindacalismo. Era questo un impegno d'onore, che il fascismo aveva assunto per le sue stesse origini. Non è forse ancora il momento di fare la storia interiore di quel complesso movimento politico e sociale che si chiama fascismo; ma certo, uno degli elementi fondamentali della nascita e dello sviluppo del fascismo è stato il movimento sindacale.

Consentitemi a questo proposito, onorevoli colleghi, un ricordo personale. Già da molti anni io ho affermato la mia fede nel sindacalismo nazionale, strumento di pacificazione tra le classi, riconosciuto e controllato dallo Stato.

In un discorso per la inagurazione dell'anno accademico all'Università di Padova, che tenni nel novembre 1920, io ho affermato molte cose che oggi sono realtà e questo, fra l'altro, che rappresenta la sintesi di quella mia orazione, ma può essere anche la conclusione del presente discorso. « Malgrado la gravità dei tempi e la crisi politica e sociale che tutti ci turba, io ho fede nell'avvenire dello Stato. Lo Stato è la società stessa in quanto si organizza, cioè in quanto esiste e vive, perchè l'organizzazione è la vita. Aver fede nell'avvenire dello Stato è dunque aver fede nell'avvenire della società civile, è aver fede nell'avvenire della civiltà. Non si può credere che la moderna civiltà industriale debba essere eterna. Altre civiltà forse superiori, quella greco-romana, quella egiziana, quella assiro-babilonese crollarono e crollerà fatalmente anche questa, perchè nulla vi è di perpetuo al mondo; ma se pensiamo che quelle civiltà durarono millenni e questa è appena al principio perchè sorta nel quindicesimo e sedicesimo secolo, con la fine dell'anarchia medioevale e il rinascimento delle arti e delle scienze, non possiamo immaginare che dopo pochi secoli sia già destinata a perire. Lo Stato dunque, dobbiamo averne fede, riprenderà nelle sue mani questo compito essenziale per assicurare come deve

la pace interiore. Quel giorno soltanto la civiltà moderna avrà superato la terribile crisi che la minaccia oggi nella sua stessa esistenza ».

Onorevoli colleghi, quella fede è diventata volontà, quella volontà è diventata fatto, il fatto è diventato storia; rendiamone merito al fascismo che è la storia stessa di questi ultimi tempi! (*Applausi vivissimi e prolungati — Moltissimi deputati si congratulano con l'onorevole ministro*).

LEGGE SULLA DISCIPLINA POLITICA DEI RAPPORTI COLLETTIVI DEL LAVORO.

DISCORSO AL SENATO (*)

Onorevoli senatori, questo disegno di legge ha avuto doppia fortuna: quella di raccogliere il consenso quasi unanime del Senato e quella di trovare nell'Ufficio centrale e nel suo autorevole relatore un'illustrazione che non poteva desiderarsi migliore. La relazione del senatore Schanzer contiene infatti una spiegazione precisa degli intenti che mossero il Governo nel presentare le riforme e una interpretazione esatta delle norme giuridiche in cui la riforma è stata concretata. La relazione è pertanto il primo e più organico commento del disegno di legge; essa resterà un documento di cui nessuno che si occuperà di questa materia potrà fare a meno; e anche la discussione che nel Senato è avvenuta mi è stata di grande conforto, perchè essa ha dimostrato che tutta la struttura organica del disegno di legge è stata perfettamente compresa, non solo, ma è approvata dal Senato.

I discorsi dei senatori Bevione, Tanari, Zappi, Soderini, Chimienti e Passerini sono contributi importanti all' illustrazione del disegno di legge e anche il discorso del senatore Loria, pure attraverso alcune critiche di cui mi occuperò tra breve, costituisce una adesione a certi concetti fondamentali

(*) Pronunziato nella tornata dell' 11 marzo 1926.

del disegno di legge della quale io prendo atto con soddisfazione. Come è stato ben notato in questa aula il disegno di legge è prova della continuità del pensiero fascista, perchè l'idea di una sistemazione giuridica dei rapporti tra capitale e lavoro, di un inquadramento del sindacalismo nello Stato era già nel programma fascista del novembre 1921; e non poteva essere diversamente perchè il movimento fascista è nato spontaneo movimento di masse e non poteva non farsi energico ed equo tutore degli interessi delle classi lavoratrici.

Il valore di questo disegno di legge è pertanto triplice; politico, giuridico, e sociale. Dal punto di vista politico il disegno di legge rappresenta la fine di un'èra cioè dell'agnosticismo statale in materia dei conflitti del lavoro. Esso segna in diritto, come già era avvenuto in fatto, il fallimento del metodo liberale; è stato rilevato giustamente e specialmente dal senatore Tanari, il quale ne ha fatto personale esperienza, l'errore del liberalismo, che dava alle masse la libertà di muoversi senza limiti, ma le abbandonava poi contemporaneamente allo sfruttamento padronale da una parte, allo sfruttamento demagogico degli organizzatori socialisti dall'altra. Egualmente questa legge segna il fallimento del metodo democratico. Essa fa entrare finalmente le masse nella vita dello Stato; ma non alla maniera imperfetta e falsa della democrazia. La democrazia dava alle masse il voto, poneva quindi praticamente nelle loro mani le sorti dello Stato; ma le teneva fuori dello Stato, perchè le abbandonava allo sfruttamento politico. Non era una maniera efficace e sana di far partecipare le masse alla vita dello Stato, quella di dare ad esse un'arma formidabile, senza avvicinarsi ad esse, senza comprenderle e senza tutelare i loro interessi, economici e morali.

Il fascismo ha evitato i due errori; non già comprimendo le masse lavoratrici, distruggendo le loro conquiste od impedendo ad esse di ottenerne di nuove, ma facendole entrare in pieno nella vita della Nazione e dello Stato, dando ad esse il senso della solidarietà nazionale, facendo ad esse compren-

dere che se il contrasto d'interessi fra le categorie è insopprimibile nel momento della distribuzione della ricchezza, invece è altrettanto insopprimibile la solidarietà fra le categorie nel momento della produzione. Il che è essenziale in un paese come il nostro che si trova in tanta condizione di inferiorità di fronte agli altri popoli, più fortunati. Il fascismo ha fatto comprendere alle classi operaie quanto fosse stolta quella concezione, per cui si pretendeva di scatenare nell'interno della Nazione una perpetua lotta, e di realizzare contemporaneamente fuori della Nazione la pace perpetua. Alle masse il fascismo ha mostrato che il segreto della loro salvezza e della loro prosperità, sta nella sempre più intima solidarietà all'interno della Nazione.

È finito ormai il tempo in cui lo Stato permetteva che nell'interno stesso dei suoi ordinamenti si creassero le forze destinate a combatterlo: tutte le forze che esistono nel paese devono essere dominate dallo Stato, il quale si deve porre sopra di esse come sovrano ed arbitro. Pertanto noi consideriamo questo disegno di legge come conclusivo di una fase della vita dello Stato; con esso si realizza la consolidazione dello Stato e il passaggio dallo Stato liberale democratico allo Stato nazionale.

Giuridicamente non è minore l'importanza del disegno di legge. Esso chiude l'èra della autodifesa di classe, la quale da taluni è stata definita una necessità naturale. Ma se noi consideriamo l'evoluzione giuridica dell'umanità vediamo che vi furono epoche nelle quali anche i conflitti individuali si risolvevano con la forza individuale. In quell'epoca sembrava fatale lo stato di guerra perpetua in cui la umanità viveva. Eppure quel periodo fu superato e lo Stato faticosamente si è affermato nei confronti degli individui e dei gruppi familiari e ha cominciato prima a interporsi come paciere, poi come arbitro ed infine ha imposto la giurisdizione dei suoi giudici. A questo punto l'auto-difesa individuale divenne illecita e fu punita come un delitto.

Ed in verità, noi abbiamo, per lungo tempo, assistito alla lotta di classe, scatenata senza limite all'interno delle Nazioni, e alla predicazione di una pretesa solidarietà internanale delle classi, con cui si sarebbe realizzata, contraddizione assurda, la perpetua guerra interna, e la perpetua pace esteriore. In verità la teoria e la pratica socialista si risolsero per i paesi poveri, esclusi dallo sfruttamento delle maggiori ricchezze mondiali, nient'altro che in uno strumento di oppressione delle Nazioni più povere da parte delle Nazioni più ricche! Questo è stato praticamente in Italia il socialismo e il comunismo, cioè mezzo di sfruttamento economico e politico del popolo italiano, arma di predominio degli imperialismi stranieri! (*Approvazioni*).

E non minore del valore sociale è il valore politico della riforma che il presente disegno di legge realizza. Tutta la storia dell'umanità è piena della lotta tra il principio di organizzazione, rappresentato dallo Stato, ed il principio di disgregazione, rappresentato dagli individui e dai gruppi: anzi la storia dell'umanità e della civiltà non è che la storia di questa grande lotta: quando il principio dell'organizzazione trionfa, tionfa la civiltà; quando il principio della disgregazione trionfa, si cade nella barbarie! La legge dei corsi e dei ricorsi storici, divinata dal nostro Giovan Battista Vico, non è altro che un'applicazione di questa legge più generale. Le società sono organismi che hanno un loro ciclo di vita, che nascono, si sviluppano, prosperano, decadono e muoiono; così come nascono, crescono, invecchiano e muoiono gli organismi umani. La storia si ripete, ed i cicli storici si ripetono appunto per questo, che la storia dell'umanità non è la storia degli individui, non è la storia dei gruppi o delle categorie o delle classi, è la storia delle Nazioni. E le Nazioni hanno il loro ciclo di vita. Quando prevale il principio dell'organizzazione, si ha lo sviluppo dell'organismo sociale, cioè lo sviluppo della civiltà di un popolo; quando prevale il principio della disgregazione, si ha la decadenza e la fine della civiltà.

già avevano ottenuto la giustizia che loro spettava, pure col metodo dell'autodifesa di classe; ma quante zone d'Italia, vi sono in cui i lavoratori ancora attendono giustizia! E nulla sarà più bello, più degno e più alto di questa possibilità che il disegno di legge offre di ottenere giustizia senza agitazioni, senza disordini e senza danni per i lavoratori, per gli imprenditori e per la produzione.

Ben ha detto l'onorevole relatore che questo disegno di legge è ispirato contemporaneamente ad un alto idealismo ed a un sano realismo. Non ci dissimuliamo le difficoltà a cui andiamo incontro. Ogni grande opera ha dinanzi a sè grandi difficoltà. Ma noi abbiamo avuto ed abbiamo fede che questo esperimento riesca, e ciò non soltanto per l'antica convinzione della bontà della riforma, ma anche perchè l'esperienza di tre anni e mezzo di Governo fascista ha dimostrato che tutto ciò che questo disegno di legge consacra rientra perfettamente nei limiti delle pratiche possibilità. Il disegno di legge che poteva essere presentato il giorno dopo dell'avvento del fascismo al Governo ha invece tardato tre anni e mezzo, e non senza ragione, perchè esso non poteva essere soltanto la manifestazione di un pensiero teorico, o di una grande aspirazione ideale, doveva invece presentarsi come il frutto di una concreta esperienza. E non senza ragione il disegno di legge è venuto soltanto dopo il patto del 2 ottobre di Palazzo Vidoni, nuova prova che il fascismo non si ispira soltanto, nelle sue azioni di governo, a un sistema di dottrine e di idee, ma si muove sempre solidamente sul terreno della realtà. Noi abbiamo, onorevoli senatori, la prova pratica che si può fare a meno della autodifesa di classe, che si può sostituire una giustizia imparziale allo scatenarsi delle forze incomposte delle categorie, e delle classi. E questa sistemazione giuridica di uno stato di fatto, che già esiste, non potrà a nostro giudizio, non avere risultati felici. Io ringrazio molto il senatore Schanzer dell'elogio che egli ha fatto della struttura tecnica del disegno di legge. Io mi sono sforzato in realtà

di organizzare un sistema il quale fosse al tempo stesso compiuto ed elastico. La ragione del fallimento di tentativi analoghi che sono stati fatti in altri paesi dipende essenzialmente dal modo inorganico o unilaterale con cui il problema è stato affrontato, si può dire in tutto il mondo. E, sotto certi rispetti, ha ragione il senatore Loria quando afferma che niente di simile esiste in nessun paese, e si capisce perchè: perchè il clima storico che ha prodotto questo disegno di legge è proprio dell'Italia di questi tempi. Non è che giuristi, economisti, o anche soltanto uomini di cuore, non abbiano intravisto altrove il problema. È che le condizioni della Società e dello Stato non hanno consentito altrove di risolverlo organicamente perchè le diffidenze delle classi lavoratrici, o delle classi padronali, impedivano che si desse al problema una soluzione compiuta ed organica. Invece nel nostro disegno di legge il problema è visto nella sua integrità: riconoscimento della rappresentanza delle categorie in un solo sindacato; disciplina dei contratti collettivi stipulati da questo sindacato, che sono dichiarati validi ed efficaci giuridicamente di fronte a tutti gli interessati; istituzione della magistratura del lavoro, cioè di un organo giurisdizionale, non soltanto arbitramentale, che risolva le controversie del lavoro; infine, divieto dello sciopero e della serrata, e loro punizione come reati. Questi sono i quattro punti del disegno di legge, e sono quattro anelli di una medesima catena. Noi non potremmo abbandonarne uno solo senza far crollare tutto il sistema. Ma contemporaneamente alla sua organicità, io debbo fare rilevare anche l'elasticità di questo congegno legislativo. Non è senza significato che tutta questa sistemazione che comprende una materia molto difficile e vasta, sia stata potuta contenere in 23 articoli. Egli è che non bisogna pretendere di tutto disciplinare nella legge. Bisogna invece che la legge sia capace di tutti gli sviluppi e di tutti gli adattamenti. In tal modo do anche una anticipata risposta a molti quesiti che sono stati

posti dagli interessati a proposito di questa o di quella organizzazione, padronale o operaria. Non si deve credere che la legge possa risolvere tutti i problemi della organizzazione operaia o padronale. Non li deve risolvere; la legge non deve organizzare essa la massa lavoratrice, o la massa industriale. L'organizzazione deve essere fatta spontaneamente, al di fuori della legge. Ecco perchè quando si domanda se questa o quella categoria si potrà costituire come un sindacato autonomo, o se dovrà far parte di un altro più vasto sindacato, io dico « non est hic locus » non è la legge che deve decidere. E aggiungo, non solo la legge, ma nemmeno il regolamento, nemmeno le norme esecutive della legge. Tutto ciò che riguarda la concreta sistemazione dei sindacati, cioè il modo concreto con cui si organizzeranno le masse dei lavoratori e degli imprenditori, esce fuori dal quadro della legge. È questione che dipenderà dal modo con cui i vari interessi si potranno organizzare e conciliare fra di loro. Sarà al massimo questione di pratica legislativa, cioè di applicazione della legge. Il Governo vedrà, caso per caso, se convenga concedere il riconoscimento giuridico a questo o a quel sindacato, se convenga riconoscere un solo sindacato o due o tre. Occorre, insomma, che il Governo abbia libertà nella valutazione concreta del modo con cui le forze del lavoro e della produzione si debbono organizzare.

Sopra alcuni punti particolari del disegno di legge devo soffermarmi alquanto, e soprattutto qualche parola dovrò dire sulle critiche che ha mosse il senatore Loria. Il mio compito è reso facilissimo dopo la risposta esauriente del senatore Schanzer, relatore dell'Ufficio centrale.

Io dirò qualche cosa sopra qualche punto speciale. Lo spirito delle critiche mosse dal senatore Loria, delle quali ringrazio perchè la critica serena è efficace collaborazione, è, in sostanza, uno spirito che deriva dal pensiero socialista. Ha certamente ragione il senatore Loria quando dice che egli non è liberale. Ma per la parentela strettissima che vi

è fra il pensiero liberale e il socialista (credo di avere già dimostrato come il pensiero socialista derivi da quello liberale) anche la critica di un socialista non può prescindere dal punto di vista liberale.

Infatti le critiche del senatore Loria sono tutte ispirate più o meno al preconcetto liberale. Per esempio il senatore Loria trova che è ingiusto dare la preferenza al sindacato che ha un decimo di iscritti, mentre un sindacato che conti tutti gli altri nove decimi non viene riconosciuto. Ma l'ipotesi non ha che un valore dialettico, essa è completamente fuori della realtà. Ad ogni modo non abbiamo nessuna difficoltà a dichiarare fin d'ora che il riconoscimento sarà dato ai sindacati fascisti. Perchè? Per due ragioni. Perchè i sindacati fascisti rispondono completamente ai requisiti voluti dalla legge, cioè sono sindacati che mentre si propongono di tutelare gli interessi delle classi produttrici restano nell'orbita nazionale, cioè accettano la disciplina nazionale e il principio della collaborazione di classe. La seconda ragione è che la grandissima maggioranza degli organizzati è iscritta ai sindacati fascisti. Sarebbe fare proprio quello che l'onorevole Loria disapprova riconoscere i sindacati socialisti in confronto dei fascisti, perchè i sindacati socialisti contano ormai una piccola minoranza di lavoratori.

E qui devo ripetere una cosa che ho già detto: riconoscendo giuridicamente i soli sindacati fascisti noi non consegnamo l'organizzazione sindacale nelle mani di un partito, perchè riconoscere come fanno i sindacati fascisti, il principio della solidarietà nazionale, riconoscere le necessità superiori della produzione, accettare il principio della collaborazione di classe, non è programma di partito, è dovere di tutti gli italiani. E se questi principi sono stati soprattutto affermati e praticati dai sindacati fascisti ciò accade perchè il fascismo non è, a veder mio, un partito, è il modo di essere della Nazione.

Il senatore Loria non approva il sospetto in cui la legge

tiene le organizzazioni internazionali ed afferma che invece la tendenza del lavoro è quella di organizzarsi internazionalmente....

MUSSOLINI, *Capo del Governo, Primo ministro.* Non è vero, anzi è vero il contrario!

ROCCO, *ministro della giustizia ed affari di culto.* E ciò avverrebbe per la solidarietà che, secondo il senatore Loria, legherebbe le classi lavoratrici dei vari paesi del mondo. Orbene, io credo che sia precisamente il contrario. La esperienza va dimostrando sempre più che vi è una solidarietà intima nell'interno della Nazione e che questa solidarietà di tutta la Nazione supera di gran lunga le ragioni di solidarietà che possono unire le classi lavoratrici di diverse Nazioni, soprattutto quando si tratta di una Nazione come l'Italia priva di materie prime e di dominî coloniali.

Il nostro operaio ha molta più solidarietà col suo principale che non coll'operaio inglese o con l'operaio americano, perchè la condizione di questi operai è, di fronte a quella del nostro, una condizione di vero privilegio dipendente dal monopolio che quelle Nazioni hanno delle più grandi ricchezze economiche del mondo. Giustamente noi siamo diffidenti verso le organizzazioni internazionali, le quali si sono sempre risolte dunque in uno strumento di conservazione del predominio economico e politico delle nazioni plutocratiche straniere a danno del popolo italiano. Questo non toglie che organizzazioni internazionali possano esistere e che si possa ad esse aderire, quando gli interessi dell'Italia siano in ogni caso difesi. E pertanto la presente legge ammette che le nostre organizzazioni abbiano rapporti con le organizzazioni internazionali, soltanto esige per ciò la preventiva autorizzazione del Governo, il quale conoscendo le condizioni in cui si svolge la politica internazionale, è in grado di apprezzare se convenga alle nostre organizzazioni di far parte di una più vasta organizzazione internazionale e di vigilare affinchè questa partecipazione non si risolva in un danno della produzione italiana.

L'onorevole Loria approva il principio della magistratura del lavoro ed io gli sono grato di questo consenso, perchè la magistratura del lavoro è uno dei punti fondamentali del disegno di legge.

Sono anche lieto che sia stato apprezzato il progresso realizzato dal disegno di legge sulle legislazioni straniere col superare lo stadio intermedio dell' arbitrato obbligatorio per giungere senz'altro alla vera e propria giurisdizione del lavoro. Infatti nell'arbitrato obbligatorio vi è la traccia di una transazione volontaristica tra le parti, mentre nel campo dei rapporti del lavoro non è la transazione che occorre, ma la giustizia, e questa giustizia non può essere fatta che dallo Stato.

Il senatore Loria eleva qualche dubbio circa la capacità della magistratura ordinaria nell'adempiere a questo alto ufficio. L'onorevole Schanzer gli ha dato, a mio avviso, una risposta esauriente. La magistratura ordinaria giudica ogni momento gravi questioni di natura tecnica e le giudica bene. Ed io aggiungo: il deferire alla magistratura ordinaria questo alto compito è prova della assoluta imparzialità con cui lo Stato intende amministrare la giustizia fra le classi. Se noi avesssimo istituito magistrature speciali, composte di tecnici o di funzionari soltanto, noi avremmo aperto l'adito al sospetto di parzialità o di inframmettenza politica. Invece affidando questo compito alla magistratura che, per sua natura, è abituata all'imparzialità ed è in una posizione giuridica di perfetta indipendenza, il Governo dà prova del suo fermo proposito che i giudizî sulle controversie del lavoro si svolgano con la massima libertà e con la massima obbiettività. Avevamo fatto la prova di una magistratura speciale, composta di funzionari, in questa materia dei conflitti di lavoro, che tale era in fondo la Commissione per l'equo trattamento del personale addetto alle ferrovie e alle tramvie, e non possiamo dire che la prova sia stata molto felice, specie in tempi di Governi deboli e di demagogia trionfante. Quella Commissione

si ispirò, nei suoi giudizi, non di rado, più alle vere o supposte necessità politiche del momento, che a ragioni di giustizia. Orbene, la legge vuole che la politica esuli completamente dal campo della giurisdizione del lavoro e che il Governo come potere esecutivo, rimanga estraneo a conflitti, i quali invece debbono essere risoluti secondo la giustizia da un magistrato imparziale ed indipendente. Del resto lo stesso senatore Loria ha concluso la sua critica con una semplice esortazione, quella di considerare l'opportunità di una preparazione tecnica, speciale dei magistrati che saranno preposti a questa funzione; e credo anch'io che potremo, con vari provvedimenti, ottenere una preparazione tecnica, speciale dei magistrati destinati a costituire la magistratura del lavoro. Del resto, già nell'ordinamento attuale non manca la possibilità ai magistrati di acquistare esperienza nelle questioni di carattere economico. Le sezioni commerciali dei tribunali, ad esempio, sono già oggi un campo di preziose esperienze, di cui i nostri magistrati sanno trarre eccellente profitto. Del resto, ad integrare le cognizioni tecniche ed economiche dei magistrati di carriera, stanno i due giudici esperti, previsti dal disegno di legge.

A questo proposito desidero eliminare un dubbio che può venire, e che è venuto a taluni, nell'interpretazione della disposizione di legge che introduce i due giudici esperti nella magistratura del lavoro. I due esperti sono giudici come gli altri e partecipano alla formazione del Collegio, quindi il Collegio, che giudicherà presso le corti d'Appello sulle questioni del lavoro, sarà composto di cinque giudici; tre togati (tre magistrati di appello) e due giudici esperti, i quali però, alla pari dei magistrati togati, prenderanno parte alle decisioni ed avranno voto deliberativo. È bene che ogni dubbio sia eliminato in proposito.

Ed anche circa le critiche del senatore Loria, intorno al divieto dello sciopero ed alle pene che sono comminate per coloro i quali infrangono il divieto, non ho niente da aggiun-

gere dopo le osservazioni così giuste fatte dall'onorevole Schanzer. È naturale che la serrata e lo sciopero siano puniti come reati; è questa una conseguenza necessaria della istituzione della giurisdizione del lavoro, perchè ovunque lo Stato pone un giudice, deve essere vietata l'autodifesa. Si tratta di un principo generale, che trova la sua consacrazione negli articoli del codice penale che vietano l'esercizio arbitrario delle proprie ragioni e lo puniscono come reato. Così domani, coloro i quali eserciteranno le loro ragioni con gli scioperi e le serrate, invece di rivolgersi alla magistratura, commetteranno un reato. E per altre, decisive ragioni si deve punire come reato gravissimo lo sciopero politico. Lo sciòpero politico, ritenuto fino a poco tempo fa, lecito, è in realta un reato gravissimo, è una forma gravissima di violenza pubblica. Cambiare le volontà dello Stato, mediante la minaccia di un grave danno pubblico, è fatto che scuote le fondamenta dello Stato, attenta alle sue sovranità e turba profondamente l'ordine pubblico.

Qualche altra osservazione minore rimane da fare intorno a certe questioni particolari, sollevate a proposito dell'interpretazione di alcune disposizioni della legge. Una è quella del riconoscimento delle Confederazioni. Vi è in questa materia un contrasto fra la Confederazione dell'industria e la Federazione dei trasporti. Mentre la prima desidera di concentrare in sè tutte le organizzazioni di datori di lavoro industriale, la seconda chiede di essere riconosciuta come confederazione autonoma. La relazione dell'onorevole Schanzer esamina con molta obbiettività le ragioni addotte dall'una e dall'altra parte. Io ripeterò quello che ho detto alla Camera: in linea generale non si deve desiderare un spezzettamento eccessivo delle organizzazioni. Non lo si deve desiderare perchè lo spezzettamento eccessivo produce indubbiamente una maggiore difficoltà nella organizzazione delle forze della produzione e del lavoro e nella stipulazione dei contratti collettivi, i quali debbono essere ispirati ad alcuni concetti fondamentali unitari

per non creare quella disparità da luogo a luogo, che è stata pure rilevata dal senatore Loria, come un pericolo dei contratti collettivi.

Ma se lo spezzettamento, in principio, non è desiderabile può darsi che, in casi particolari, si riveli opportuna qualche eccezione. Difficoltà giuridiche nel riconoscimento di qualche speciale organizzazione nazionale autonoma non ve ne sono. La legge non si oppone a che accanto alla Confederazione della industria sorga anche una Confederazione dei trasporti. Ma io dico che la sede adatta a risolvere la questione circa la opportunità concreta di riconoscere accanto alla Confederazione della industria un'altra Confederazione, per uno speciale ramo d'industria, non è discussione del disegno di legge. La sede opportuna è invece quella della applicazione della legge. Allora si potrà esaminare in modo concreto, alla luce di tutti gli elementi di fatto che saranno messi innanzi al Governo, la opportunità di concentrare o la opportunità di non concentrare tutte le organizzazioni industriali in una sola Confederazione. Io credo che tutti debbano aver fiducia nella obbiettività del Governo, il quale non avendo, per conto suo, interesse ad adottare una piuttosto che l'altra soluzione, ma avendo di mira soltanto la migliore organizzazione degli elementi della produzione, giudicherà e deciderà con tutta imparzialità.

Rimane in ultimo la questione dei proprietari terrieri. Anche qui non posso che associarmi alle considerazioni dell'onorevole relatore dell'Ufficio centrale. I proprietari che affittano i loro fondi potranno essere considerati benissimo come datori di lavoro e potranno, io credo senza difficoltà, essere inquadrati tra i datori di lavoro insieme con gli affittuari.

Egualmente i proprietari coltivatori diretti o gli affittuari coltivatori diretti, i quali non sono veri datori di lavoro (ma che possono eventualmente assumere questa qualità in certi periodi dei lavori campestri), potranno anche essi essere considerati datori di lavoro. Invece non potrei consen-

tire nella idea di una organizzazione separata dei proprietari i quali affittano i loro fondi, per la risoluzione delle eventuali controversie che possano sorgere in materia di affitti. Il contratto di affitto esce fuori dal quadro della legge sui sindacati, che invece vuole regolare i rapporti collettivi del lavoro e non altri generi di rapporti collettivi.

Onorevoli senatori, non ho da aggiungere altro a questa breve esposizione. Il disegno di legge segna indubbiamente un passo notevole verso il consolidamento dello Stato, verso l'entrata delle masse in modo attivo e completo nella vita dello Stato, e soprattutto verso la realizzazione della giustizia sociale. E con la giustizia tra le classi si realizzerà altresì l'unità e la solidarietà tra le varie classi nell'interno della Nazione italiana, di un paese cioè che, povero di materie prime e bisognoso di espansione, non può fare a meno della pace e della concordia interiore.

Se noi riusciremo a realizzare questa pace e questa concordia tra le classi in Italia, segneremo indubbiamente una pietra miliare nel cammino che l'Italia dovrà percorrere per conseguire quell'avvenire di prosperità e di grandezza, nel quale abbiamo piena ed incondizionata fiducia. (*Vivissimi applausi e congratulazioni*).

MUSSOLINI, *Capo del Governo e Primo ministro*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MUSSOLINI, *Capo del Governo e Primo ministro* (*Segni di attenzione*). Onorevoli senatori, di tutte le leggi che durante questi primi 40 mesi di Governo sono state sottoposte al vostro esame, l'attuale è la più coraggiosa, la più audace, la più innovatrice, quindi la più rivoluzionaria.

Il mio amico e collega Rocco, ha brillantemente difeso la legge, e l'andamento della discussione, favorevole nel complesso, mi dispenserebbe dal prendere la parola, se non volessi sottoporre all'esame del Senato alcune considerazioni di ordine storico.

Questa legge viene dopo 40 mesi di esperienza politica, viene dopo due anni e mezzo di sindacalismo nazionale fascista. Come è nato questo sindacalismo? Dove è nato? Quando è nato? Atto di nascita: 1921. Luogo: la Valle Padana. Modo: la conquista e la distruzione dei fortilizi sovversivi. Questa conquista e questa distruzione, necessarie, hanno costato molto giovane sangue fascista. Il primo sindacalismo fu dunque un sindacalismo prettamente rurale. Fu la rivolta dei taglieggiati, la rivolta dei piccoli proprietari, dei fittabili, dei mezzadri; in un secondo tempo c'è stata anche l'adesione del bracciantato.

Si poneva il problema; che cosa doveva essere questo sindacalismo? Doveva limitarsi ad essere un sindacalismo rurale? No. I dirigenti del fascismo si preoccuparono di prendere posizione nei servizi pubblici e allora sorse l'associazione nazionale dei ferrovieri fascisti che ha purificato l'ambiente ferroviario. Sorsero le analoghe organizzazioni fra i postelegrafonici, che hanno reso un ricordo tutte le agitazioni di altri tempi; ma non bastava. Bisognava andare anche verso le masse urbane, verso il proletariato industriale.

Quindi il sindacalismo fascista allargava il suo raggio di azione.

Oggi esso raccoglie non meno di due milioni di individui fra rurali e industriali. È una forza imponente. E una massa grande, che il fascismo e il Governo controllano in pieno; una .massa che obbedisce. È di ieri lo scioglimento di una lega, di un sindacato fascista, che aveva proclamato uno sciopero intempestivo. Perchè? Perchè il sindacalismo fascista è prima di tutto educativo. Vuole una minoranza operaia cosciente, consapevole delle necessità della disciplina nazionale. L'onorevole Loria dirà: minoranza! Ma sempre nel movimento operaio si è trattato di minoranze.

Io che ho una vasta esperienza in materia, esperienza che mi ha giovato moltissimo, che mi ha reso possibile di conoscere la psicologia delle masse, e di aver quasi una sensibilità tat-

tile e visiva di quello che le masse vogliono e pensano in un determinato momento, posso dire all'onorevole Loria che sempre si è trattato di minoranze, che le famose masse evolute e coscienti, che poi non erano nè evolute nè coscienti (*si ride*), erano guidate da minoranze esigue, che si moltiplicavano per un processo di inflazione nel momento in cui si inscenava una agitazione e, ad agitazione ultimata, a sciopero vittorioso o a sciopero sconfitto, si dileguavano. E così accadeva che i 40 mila metallurgici di Milano diventavano 4 mila regolarmente iscritti al sindacato, dei quali solo 600 in regola con le tessere (*si ride*). Sindacalismo educativo. La guerra ha dato agli italiani, a tutti gli italiani, la nozione della nazione. Non è vero, che il proletariato sia internazionale; basta aprire i giornali per rilevare questo fenomeno, che i laburisti inglesi non hanno accettato il *Settlement* realizzato dal mio amico Volpi, pur sapendo che esso imporrà un grave sacrificio all'economia italiana, e quindi anche al proletariato italiano. Prima inglesi, evidentemente, e poi internazionalisti.

Ma la dottrina e la tattica di Gompers in America non era l'espressione più egoistica di uno sciovinismo proletario portato a manifestazioni di esclusivismo intransigente di fronte a tutti i popoli e a tutte le razze? E non si assiste continuamente al fenomeno di lotte di operai in Francia e in altri paesi contro la mano d'opera italiana, anche se la mano d'opera italiana oggi non si presti più a compiere quella che nei bei tempi si chiamava azione di crumiraggio?

La verità è questa, che sono le classi più alte della società le prime ad infranciosarsi, ad anglicizzarsi, ad americanizzarsi, a prendere i costumi degli altri popoli, spesso la psicologia, molto spesso i difetti (*voci*: è verissimo). Le classi umili, quelle che sono radicate alla terra, quelle che sono ancora sufficientemente barbare per non apprezzare tutti i vantaggi del così detto comfort moderno, sono quelle che restano attaccate disperatamente alla loro patria di origine. (*Benissimo*).

Altro punto del sindacalismo fascista, il riconoscimento della funzione storica del capitale e del capitalismo.

Qui siamo nettamente anti-socialisti. Secondo la dottrina socialista il capitale è il mostro, il capitalista è l'aguzzino, il vampiro. Secondo la nostra dottrina, tutto ciò è della cattiva letteratura: non solo il capitalismo non è al declino, ma non è nemmeno all'aurora. Dobbiamo abituarci a pensare che questo sistema capitalistico, con le sue virtù e con i suoi difetti ha dinanzi a sè alcuni secoli di esistenza; tanto è vero che laddove lo si era abolito anche fisicamente, là ritorna.

Falsa era la concezione del socialismo che impersonava il capitalismo in determinati individui e dava ad intendere che questi individui godevano di sfruttare il povero proletariato. Tutto ciò è ridicolo. I capitalisti moderni sono dei capitani di industria, dei grandissimi organizzatori, uomini che hanno e devono avere altissimo senso di responsabilità civile ed economica, uomini dai quali dipende il destino e il salario e il benessere di migliaia e decine di migliaia di operai. Che cosa possono chiedere questi uomini? Il successo della loro industria è il successo della Nazione. I godimenti individuali! ma c'è una legge ed è questa: che è possibile di accumulare delle ricchezze all'infinito, ma la possibilità di goderne è limitata. (*Benissimo*).

Una delle cose più burlesche della letteratura socialista era quella di far credere che la felicità degli uomini dipendesse esclusivamente dal soddisfacimento più o meno completo dei loro bisogni materiali: e questo è assurdo. Il capitalismo ha una funzione che il sindacalismo fascista riconosce in pieno (*approvazioni*), così pure il sindacalismo fascista si rende conto che il tutto è legato ai destini della Nazione; che, se la Nazione è potente, anche l'ultimo degli operai può tenere alta la fronte; se la Nazione è impotente e disorganizzata, se la Nazione è abitata da un piccolo popolo disordinato, tutti ne risentono le conseguenze e tutti devono

assumere un'aria di umiliazione e di rassegnazione, come è stato per venti e più anni in Italia. (*Vive approvazioni*).

Collaborazione di classe: altro punto fondamentale del sindacalismo fascista. Capitale e lavoro non sono due termini in antagonismo, sono due termini che si completano; l'uno non può fare a meno dell'altro, e quindi devono intendersi, ed è possibile che s'intendano. Lo dico perchè ho l'esperienza di tre anni di governo. Tutte le crisi di ordine sindacale che si sono avute in questi anni, hanno avuto la loro soluzione quasi sempre a palazzo Chigi, attraverso la conciliazione degli interessi. Certo che lo Stato si assume dei grandi compiti: ma nel discorso della « *Scala* » io ho dichiarato che nella mia concezione, nella concezione del fascismo, tutto è nello Stato, nulla fuori dello Stato e soprattutto nulla contro lo Stato. (*Approvazioni*). Oggi noi veniamo a controllare tutte le forze della industria, tutte le forze dell'agricoltura, tutte le forze della banca, tutte le forze del lavoro. Il compito è arduo ma l'esperienza ci conforta, e dà a noi stessi la fiducia che l'esperimento riuscirà. Riuscirà perchè il clima storico è cambiato; riuscirà perchè le masse vanno educandosi, perchè noi le educheremo, migliorandole qualitativamente, selezionando i quadri, respingendo gli indegni, espellendo i poltroni. Tutto ciò non può essere fatto in un giorno, ma l'importante è che questo proposito esista e sia applicato.

Vi è un'altra ragione che vi spiega questa legge. Meditando su quello che accade nelle società contemporanee, io mi sono convinto che si potrebbe forse stabilire questa legge: che la vita moderna ha abolito ogni margine. Non c'è più margine per gli individui e non c'è più margine nemmeno per i popoli. Nessuno, nè individuo nè popolo, può permettersi il lusso di fare oggi quello che faceva dieci o venti anni fa. La lotta per la vita è diventata e sta diventando sempre più ardua. Le società nazionali, che un secolo fa erano scarse di numero, oggi sono imponenti di po-

polazione. La popolazione dell'Europa è aumentata di alcune diecine di milioni. Oggi non v'è individuo che possa permettersi il lusso di commettere delle sciocchezze e non v'è popolo che possa darsi più alla pazza gioia di scioperi ripetuti e permanenti. Un'ora sola, dico un'ora sola, di lavoro perduto in una officina è già una grave jattura di ordine nazionale. (*Benissimo*).

Se poi si dovesse pensare a quello che si faceva quando si perdevano dei mesi intieri, quando uno dei più grandi stabilimenti dell'Italia contemporanea, stabilimento che è un vanto dell'economia italiana, ha avuto uno sciopero di 40 giorni semplicemente perchè si era spostata la lancetta dell'orologio, voi vi renderete conto che usciamo veramente dal pelago disgraziato per andare verso la riva della saggezza. (*Vive approvazioni*).

Onorevoli senatori, rinunzio ad altre considerazioni e vi prego, nella vostra alta coscienza, nel vostro squisito senso di responsabilità, di dare il vostro suffragio favorevole a questo disegno di legge. (*Applausi vivissimi e prolungati; molte congratulazioni*).

LA NUOVA DISCIPLINA DEL LAVORO E LO STATO CORPORATIVO (*).

La legge 3 aprile 1926. n. 563 sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro segna in modo preciso le linee fondamentali di un sistema, il quale, comprendendo il riconoscimento giuridico delle associazioni sindacali, la loro organizzazione sotto il controllo dello Stato, la rappresentanza da parte di ciascuna delle associazioni di tutta la categoria di datori di lavoro o di lavoratori, per cui essa è costituita, la regolamentazione dei contratti collettivi di lavoro, l'ordinamento della magistratura del lavoro come vera giurisdizione, infine il divieto della serrata e dello sciopero considerati e puniti come reati, costituisce un insieme organico e compiuto di norme atte a far rientrare nell'orbita dello stato il fenomeno sindacale ed ottenere la pacifica e giuridica risoluzione dei conflitti del lavoro.

Tuttavia, come è naturale, la legge non sancisce che le norme fondamentali della disciplina giuridica del lavoro. Essa pone i capisaldi del grande edificio, ma lascia allo sviluppo ulteriore del sistema la determinazione dei particolari della riforma. Tale sviluppo richiedeva di necessità l'emanazione di un certo numero di disposizioni legislative, che la legge del 3 aprile 1926 aveva previsto, domandando, con esplicita delegazione, al Governo del Re, la facoltà di formularle.

(*) Articolo pubblicato in *Gerarchia*, luglio 1926.

Così l'art. 2 delega al Governo la facoltà di rivedere le leggi che regolano gli ordini o collegi di professionisti liberi; l'articolo 1 rimette al Governo l'emanazione delle norme sulla stipulazione e sugli effetti dei contratti collettivi di lavoro; l'articolo 11 stabilisce che con separate disposizioni sarà provveduto a regolare la condizione giuridica delle Associazioni di dipendenti dello Stato e di altri enti pubblici; l'articolo 15 deferisce al Governo la determinazione delle norme circa la formazione degli albi dei consiglieri esperti della magistratura del lavoro; l'articolo 16 attribuisce al Governo la facoltà di stabilire le norme di procedura davanti alla magistratura del lavoro; e infine l'articolo 23, con una disposizione di carattere generale contenente un'ampia delegazione legislativa, autorizza il Governo del Re a dare per Regio Decreto tutte le disposizioni necessarie per l'attuazione della legge 3 aprile 1926 e per il suo coordinamento con tutta la restante legislazione del Regno.

Siamo così in presenza di un'ampia delegazione legislativa, la quale non verte soltanto sui punti particolari indicati nei vari articoli della legge, ma su tutta la materia di essa, giacchè la facoltà di dettar norme per l'attuazione e per il coordinamento della legge, concessa nell'articolo 23, ha una portata generale e non trova altri limiti se non negli scopi di attuazione e di coordinamento voluti dal legislatore. I principî fondamentali sono dunque quelli posti dalla legge, ma tutto il loro ulteriore svolgimento è lasciato al prudente arbitrio del potere esecutivo.

Le norme di attuazione pertanto, che il Governo, esercitando la facoltà conferitagli dalla legge, ha emanato col decreto 1 luglio 1926 n. 1130, hanno un regolamento legislativo e non semplicemente regolamentare. Si tratta proprio di un regolamento legislativo, come viene qualificato nell'articolo 103 del decreto.

Norme legislative adunque, ma norme integrative o complementari della legge 3 aprile 1926, la quale ne rimane sempre

il presupposto e il fondamento; per tale ragione nelle norme non sono state riprodotte le disposizioni della legge, come è mal vezzo della burocrazia, che nei regolamenti suol inserire spesso integralmente le norme delle leggi, mescolando insieme e insieme confondendo le disposizioni di diverso valore giuridico.

Rimane dunque ben fermo che le norme di attuazione approvate col decreto del 1 luglio non contengono tutta la disciplina legislativa nei rapporti collettivi del lavoro, ma hanno soltanto lo scopo di integrare la legge; alla quale pertanto si deve sempre far capo nella applicazione e nella interpretazione delle disposizioni testè promulgate.

Le difficoltà, che si sono dovute vincere nella formulazione delle norme di attuazione della legge 3 aprile 1926 sono state notevoli. La legge aveva dettato in pochi articoli alcune regole fondamentali, dando vita a una serie di istituzioni nuove, fino ad oggi ignorate o malamente confuse con le altre forme del diritto pubblico e privato, e aveva posto principii non solo per l'innanzi estranei al diritto costituito, ma spesso con quello contrastanti. D'altro canto poco o punto poteva soccorrere l'esempio delle legislazioni straniere, nessuna delle quali disciplina il fenomeno sindacale e risolve il problema dei rapporti fra capitale e lavoro nella sua integrità. Nè deve tacersi che lo stato stesso dell'organizzazione sindacale in Italia, sorta e per lunghi anni mantenutasi sotto l'influsso di idee errate e solo dall'avvento del Governo Fascista riformatasi, un po' tumultuariamente, secondo le esigenze delle necessità immediate, moltiplicava la difficoltà, ponendo innanzi al legislatore una materia, che non era sempre agevole racchiudere entro il quadro di un'organica disciplina.

Il sistema creato con le norme del Decreto del 1° luglio 1926 segue fedelmente il disegno già contenuto embrionalmente nella legge, ma lo sviluppa, lo definisce, lo coordina con tutta la legislazione di diritto pubblico e privato vigente. Si tratta di un tentativo ardito e nuovo di sistemazione di

una materia ritenuta fino a poco tempo fa ribelle ad ogni disciplina giuridica. La sistemazione è contenuta in otto titoli e 103 articoli, pochi se si considera l'importanza, la vastità e la difficoltà della materia. Nelle norme è prevista l'emanazione di altre disposizioni di carattere regolamentare, ma già il sistema oggi formato è così compiuto, da consentire senz'altro il funzionamento immediato di tutti gli istituti giuridici creati dalla legge. Sarà anzi, io penso, opportuno consiglio quello di non affrettare la pubblicazione di tali norme di dettaglio, ma di attendere che l'esperienza riveli le ulteriori necessità dell'organizzazione e determini le forme dell'ulteriore intervento dello Stato nella regolamentazione del sistema.

* * *

Il primo titolo delle norme è destinato a disciplinare le associazioni sindacali unitarie o di primo grado; il secondo le associazioni di grado superiore (federazioni e confederazioni); il terzo gli organi centrali di collegamento o corporativi; il quarto disciplina i contratti collettivi di lavoro; il quinto regola le controversie collettive del lavoro e quindi la magistratura del lavoro e la sua giurisdizione; il sesto detta norme per le associazioni di dipendenti dello Stato e di altri enti pubblici; il settimo coordina la legge 3 aprile 1926 col codice penale; l'ottavo stabilisce alcune norme transitorie e finali.

Tutte le disposizioni trovano nella legge i loro fondamenti, perchè questa, pur nella sua brevità, contiene in germe tutti i principii che le norme di attuazione sviluppano.

Così la distinzione fra le associazioni sindacali unitarie o di primo grado e quelle di grado superiore (federazioni e confederazioni) che le norme di attuazione svolgono, dedicando due distinti titoli alle une e alle altre, risponde alla realtà delle cose, perchè la molteplicità delle specie di imprese

e delle categorie di lavoratori e l'ampiezza del territorio in cui esse operano, implica, da un canto una specificazione di organizzazione, dall'altro un raggruppamento in organizzazioni superiori; ma essa si trova già nell'articolo 6 della legge. L'articolo 6 accanto alle associazioni semplici od unitarie consente il riconoscimento legale delle federazioni o unioni di più associazioni e delle confederazioni di più federazioni, e, in una serie di disposizioni, regola la condizione giuridica di queste associazioni superiori ed i loro rapporti con le associazioni inferiori. Così gli organi di collegamento o corporativi regolati nel titolo 3° sono già previsti dall'articolo 3 della legge, e le loro funzioni sono a larghi tratti già delineate nel terzo comma dell'articolo 10 e nel secondo comma dell'articolo 17; così la disciplina dei contratti collettivi di lavoro, contenuta nel titolo 4° è già in embrione nell'articolo 10 della legge. Così l'organizzazione della magistratura del lavoro e i principí fondamentali che ne regolano la giurisdizione si trovano negli articoli 13 e 17 della legge. Cosi la disciplina delle associazioni di dipendenti dello Stato e di altri enti pubblici contenuta nel titolo 6° ha la sua base nelle disposizioni degli articoli 11, 19 e 20 della legge. Cosi infine le disposizioni penali del titolo 7° non sono che il coordinamento delle norme penali contenute nell'articolo 18 con quelle del codice penale vigente.

I primi tre titoli del regolamento sono dedicati alla organizzazione delle forze della produzione e del lavoro. È questa la parte che ha suscitato maggiore interesse e maggiori discussioni, per quanto nell'economia del documento legislativo non sia la più importante. Se si pensa infatti che sono passate senza contrasto le disposizioni del titolo quarto, che regola i contratti collettivi di lavoro, quelle del titolo quinto sulle controversie collettive del lavoro e la magistratura del lavoro, e quelle del titolo settimo integranti la repressione penale della serrata e dello sciopero già contenuta nella legge 3 aprile 1926 e nel codice penale; disposizioni vera-

mente fondamentali con cui viene sostituita la collaborazione di classe e la giurisdizione di Stato alla autodifesa di classe, piò meravigliare a prima vista che tanto calore di discussioni e di critiche si sia invece concentrato su quella, che in fondo non era che la premessa della riforma, cioè sul problema organizzativo. Ma si deve considerare che, in realtà, la riforma operata dal Governo fascista con la legge 3 aprile 1926, se fondamentalmente mira a risolvere il problema della lotta di classe mediante la collaborazione degli interessi e l'intervento della giustizia di Stato, contiene però in germe anche un'altra riforma, quella dell'organizzazione della società italiana a base professionale.

Non vi è dubbio che dei due problemi affrontati dalla legge 3 aprile 1926 il più urgente era appunto quello che ne costituiva l'oggetto principale: l'assicurazione della pace sociale mediante la eliminazione dell'autodifesa di classe. Più urgente in realtà nel campo legislativo che nel campo pratico, perchè se la legislazione italiana anteriore alla legge, ispirata tutta ai principî dell'agnosticismo liberale, lasciava giuridicamente libero il campo alla più violenta e disordinata autodifesa di classe, reputata perfettamente lecita e legittima, dopo l'avvento del fascismo e dopo la diffusione e il consolidamento del sindacalismo nazionale, avvenuta per merito degli organizzatori fascisti, e specialmente dell'onorevole Rossoni, l'autodifesa di classe, nelle sue forme più incomposte ed anarchiche, era di fatto cessata, e vi si era sostituito quasi dovunque e quasi sempre il regime degli accordi, cioè della collaborazione. Il progresso era stato anzi tale in questo campo, che negli ultimi tempi si può dire che gli scioperi e le serrate fossero divenuti un cattivo ricordo degli anni tristi dell'anarchia.

Dal punto di vista pratico, pertanto, il problema dell'eliminazione dell'autodifesa di classe poteva anche apparire già risoluto. Si trattava, è vero, di un puro stato di fatto, connesso alle contingenze del momento politico e perciò stesso

instabile, bisognoso quindi di un consolidamento legale e di una disciplina giuridica capace di renderlo definitivo e indipendente dalla buona volontà degli uomini. Ma sul terreno dei fatti in verità non vi era più questione: l'epoca dell'autodifesa di classe appariva in Italia superata.

Invece si apriva proprio in questo periodo un altro problema: quello dell'organizzazione legale delle classi produttrici e della loro partecipazione, come tali, alla vita dello Stato. Problema questo che nè il liberalismo, nè la democrazia, nè lo stesso socialismo avevano mai posto, sembrando ad essi sufficiente il regime del suffragio universale indifferenziato, introdotto dalla rivoluzione francese, e ormai accolto senza contrasto in tutto il mondo civile.

In verità il sistema democratico dell'atomismo suffragistico, che ignorava il produttore e conosceva solo il cittadino, attribuendo a ciascun uomo come tale tutti i diritti, e livellando perciò tutti gli uomini sotto il comun denominatore del cittadino, se aveva potuto in un primo momento servire a distruggere un'organizzazione sociale e politica, come era quella del secolo XVIII, sorpassata dalla evoluzione sociale ed economica del tempo, non aveva avuto nessuna virtù ricostruttrice. Esso partiva da una concezione fondamentalmente erronea della vita sociale, che disconosceva la natura organica della società, le differenze necessarie tra gli uomini, il loro diverso valore e la diversità delle funzioni a ciascuno affidate nel complesso e multiforme meccanismo della vita sociale. Il giorno, in cui il sistema era stato condotto alle sue estreme conseguenze e aveva prodotto gli estremi danni, minacciando di travolgere in una universale anarchia tutta la moderna civiltà, il problema di una riorganizzazione della società e dello Stato, non più sulla base dell'atomismo individualistico della filosofia della rivoluzione francese, ma sulla base di una visione organica della società, si poneva nettamente. E, ristabilito oramai l'ordine sociale turbato da una lotta incomposta durata cento anni, incominciava la fase della ricostitu-

zione dello stesso assetto sociale, con i suoi immancabili riflessi sull'assetto politico dello Stato.

Tutto ciò spiega a sufficienza come l'interesse più grande della riforma realizzata con la legge 3 aprile 1926 si sia concentrato sulla nuova organizzazione delle forze produttive, e come le più importanti discussioni, a cui abbia dato luogo il regolamento di attuazione della legge, si siano svolte appunto intorno alle disposizioni che disciplinano tale organizzazione.

Il regolamento ha affrontato infatti anche il problema organizzativo. Esso non poteva dimenticare la ragione fondamentale che determinò la legge 3 aprile 1926, nè lo scopo essenziale che essa si proponeva: la fine dell'autodifesa di classe e la risoluzione pacifica dei conflitti del lavoro. Ma il regolamento ha tenuto conto altresì dell'altro problema, la cui risoluzione costituisce tuttora un punto fondamentale della sistemazione fascista della società e dello Stato: la organizzazione delle forze sociali dal punto di vista delle loro funzioni, e la loro inserzione nello Stato. Questo secondo problema non è stato risoluto totalmente dal regolamento, nè lo poteva; ma è stato affrontato, ed in parte anche risoluto, se pure i principí posti in questa materia abbiano bisogno di ulteriori svolgimenti e di più ampie applicazioni. Sarà questo il compito di altre provvidenze legislative: la sistemazione fascista è così profondamente innovatrice, che essa non può essere l'opera nè di un giorno, nè di un anno.

Il regolamento intanto, tenendo presente i due problemi, quello principale della pacificazione sociale, e quello, per ora secondario, della organizzazione delle forze produttive, ha creato una doppia organizzazione.

Una prima organizzazione, disciplinata nei due primi titoli del regolamento (articoli 1-42) è quella che io ho definito organizzazione *verticale*. Essa ha carattere strettamente sindacale, si riferisce cioè esclusivamente alla posizione che gli associati hanno nel processo produttivo. Si tratta perciò di una organizzazione di categoria, comprendente per ciascuna

categoria solo datori di lavoro o solo lavoratori. I vari elementi dela produzione sono qui considerati come titolari di interessi separati, e quindi eventualmente in contrasto. Sotto il punto di vista sindacale, l'organizzazione comprende associazioni unitarie o di primo grado, che sono gli elementi semplici di essa, e organizzazioni superiori, che comprendono più associazioni unitarie.

Le organizzazioni superiori sono di secondo grado, quando vengono costituite direttamente da più associazioni unitarie; di terzo grado, quando sono costituite da più associazioni di secondo grado; di quarto grado, quando comprendono più associazioni di terzo grado, e via dicendo.

Le associazioni di secondo grado si sogliono chiamare *federazioni*; quelle di tezzo grado o di grado superiore *confederazioni*. Questa è appunto la terminologia adottata dal regolamento, il quale ammette il riconoscimento delle *federazioni*, sia nazionali sia locali (articolo 41 primo comma); e delle *confederazioni*, sia nazionali sia locali (articolo 41 primo comma); e infine anche di *confederazioni generali*, sia nazionali, sia locali (articolo 41 quinto e sesto comma).

La gerarchia pertanto tra le organizzazioni si stabilisce nel seguente modo. Più associazioni unitarie formano una *federazione*, la quale può essere locale (circondariale, provinciale, regionale) o nazionale. In tale modo si riuniscono tutti i datori di lavoro o tutti i lavoratori di una determinata categoria, di una determinata circoscrizione (federazione circondariale, provinciale, regionale) o di tutta l'Italia (federazione nazionale). Non è affatto necessario che il raggruppamento degli elementi di una determinata categoria nelle circoscrizioni più vaste, e anche in tutta l'Italia, sia fatto in via federativa; esso può avvenire anche mediante la costituzione di associazioni unitarie. È quindi ammissibilissimo che una determinata categoria sia organizzata provincialmente, regionalmente, e anche nazionalmente in una associazione unitaria. Il ricorrere all'organizzazione federativa o all'orga-

nizzazione unitaria è questione di tecnica sindacale, che va rimessa di regola al prudente arbitrio degli organizzatori, e che potrà essere risoluta nell'uno e nell'altro senso, secondo il carattere della categoria, la natura dei suoi interessi e il numero delle persone che vi appartengono.

Più federazioni si uniscono in una *confederazione*, la quale comprende perciò più categorie di datori e di lavoratori, i quali rappresentano così una o più categorie di imprese o anche un determinato ramo della produzione. La confederazione può essere locale (provinciale, regionale) o anche nazionale. Nulla vieta che si formino sia confederazioni locali, sia confederazioni nazionali, in modo che più confederazioni provinciali o regionali si riuniscano in una confederazione nazionale. È anche possibile che una confederazione nazionale comprenda insieme federazioni e associazioni unitarie. La confederazione nazionale non può formarsi di regola che per determinati rami della produzione espressamente contemplati dal regolamento. Questo all'articolo 41 prevede il riconoscimento di tredici confederazioni nazionali, sei per i datori di lavoro, sei per i lavoratori ed una per gli esercenti una libera attività. Le sei confederazioni nazionali di datori di lavoro o di lavoratori sono raggruppate secondo i sei principali rami di produzione economica: industria, agricoltura, commercio, trasporti marittimi ed aerei, trasporti terrestri e della navigazione interna, banche. Accanto alle dodici confederazioni nazionali distinte per rami di produzione è prevista la costituzione di una tredicesima confederazione nazionale degli artisti e professionisti.

Questo schema non è rigido, nel senso che il regolamento ammette la possibiltià per l'avvenire del riconoscimento di altre confederazioni nazionali, pur circondando tale riconoscimento di particolari garanzie, in quanto richiede uno speciale Regio decreto di autorizzazione da emanarsi, sentito il Consiglio dei Ministri e il Consiglio Nazionale delle Corporazioni (articolo 41 ultimo capoverso).

Il regolamento in ultimo prevede la formazione di *Confederazioni Generali*. La Confederazione Generale può comprendere tutti i datori di lavoro o tutti i lavoratori, quindi si può estendere a tutti i rami della produzione. La confederazione generale così come la confederazione semplice può essere locale o nazionale. Si risolve in tal modo il problema della organizzazione unitaria provinciale, comprendente tutte le organizzazioni provinciali sia di datori di lavoro, sia di lavoratori e con la loro riunione nella rispettiva confederazione generale nazionale avente un proprio ufficio in ogni provincia. Anche questa è questione di tecnica organizzativa, la cui soluzione va rimessa in regola al prudente arbitrio degli organizzatori; i quali potranno scegliere la forma più accentrata della sola confederazione nazionale con uffici locali, ovvero la forma più decentrata delle confederazioni generali locali riunite in una confederazione generale nazionale.

Il regolamento ammette due tipi di confederazioni generali; una per i datori di lavoro, ed una per i lavoratori e gli esercenti una libera attività. Essa vuole in tal modo rispettare lo stato di fatto esistente, quella che si suol chiamare la unità sindacale, che è stata realizzata per le varie specie di lavoratori. Ma anche questo schema non è rigido, perchè il regolamento (articolo 41, ultimo capoverso) prevede la possibilità, ove se ne manifesti il bisogno, di un funzionamento futuro anche delle confederazioni generali, con le stesse garanzie stabilite per il riconoscimento di altre confederazioni nazionali, oltre le tredici prevedute dal regolamento.

Come si vede, alla organizzazione propriamente sindacale sono riservate le denominazioni di sindacato o associazione sindacale, di federazione e confederazione di associazioni sindacali. Nel campo sindacale non appare ancora la parola *corporazione*. Ed è naturale. La corporazione è l'organizzazione integrale di tutti i fattori della produzione; il nome di corporazione pertanto non può essere applicato alle organizzazioni

sindacali, che raggruppano solo datori di lavoro o solo lavoratori. So bene che nella pratica del sindacalismo fascista si è dato spesso il nome di « corporazione » ad associazioni che avevano in realtà solo carattere sindacale. L'aspirazione del sindacalismo fascista, in realtà, è stata sempre per la corporazione integrale. Nel suo concetto la riunione di tutti i fattori della produzione, non soltanto realizzava le massime possibilità della collaborazione nel campo dei conflitti del lavoro, ma costituiva la base migliore per la riorganizzazione sociale sulla base delle funzioni economiche. Ed io credo che questa tendenza sia giusta. In un mio vecchio scritto, pubblicato nell'*Idea Nazionale* settimanale del 23 maggio 1914, io misi innanzi, credo per il primo, non solo l'idea della corporazione integrale, ma anche il nome di *corporazione*. In quello scritto io dicevo: « e noi proponiamo addirittura di sostituire il nome nostro a quello straniero e di parlare addiritura di corporazioni. Le corporazioni, che furono travolte dall'individualismo della filosofia giusnaturalistica e dell'egualitarismo della rivoluzione francese, possono ben vivere nella concezione sociale del nazionalismo italiano. Nelle corporazioni dunque, non l'assurda eguaglianza, ma la disciplina delle differenze, nelle corporazioni tutti i partecipi della produzione affratellati in una vera, opportuna e feconda fraternità di classe ».

Ma le difficoltà pratiche dell'organizzazione integrale di tutti gli elementi della produzione erano fino a ieri grandissime, e anche il sindacalismo fascista non è riuscito a vincerle. Esso dunque si è dovuto contentare, come auspicio e come programma, di dare alle sue organizzazioni sindacali il nome di corporazione. Ma la corporazione integrale è rimasta in buona parte pura aspirazione. Doveva intervenire lo Stato, perchè tutti gli elementi della produzione accettassero di porsi sotto un'unica disciplina. E si comprende come l'idea di una organizzazione unitaria e di una disciplina unica spaventasse i datori di lavoro, quando la corporazione doveva di necessità realizzarsi fuori dello Stato, in un regime di

libertà pieno di pericoli. Il regolamento sindacale del 1° luglio 1926 ha vinto tutte le dubbiezze e dissipato tutti i timori, organizzando la corporazione, non più come un'associazione vivente fuori dello Stato, ma come un organo dello Stato.

Il titolo terzo del regolamento (articoli 42-47) è dedicato appunto agli organi di collegamento tra le varie associazioni sindacali, preveduti dall'articolo 3 della legge, che esso definisce in linee precise, e a cui dà il nome di *corporazioni*. D'ora innanzi pertanto questo nome non potrà più essere adottato dalle organizzazioni sindacali, e sarà riservato agli organi di collegamento fra le varie associazioni sindacali, che per ciascun ramo della produzione, o anche per una determinata categoria di imprese saranno creati presso il Ministero delle Corporazioni.

La corporazione, proclama l'articolo 43, non ha personalità giuridica, ma è un organo dell'amministrazione dello Stato. Essa è costituita con decreto del Ministro delle Corporazioni, ed ha una organizzazione molto elastica, che viene determinata volta per volta nello stesso decreto di costituzione (articolo 43 primo e secondo capoverso). Rimane dunque ben chiaro che la corporazione, per quanto organo dello Stato, non ha una complicata organizzazione burocratica, ma è governata da un consiglio, formato dai rappresentanti delle varie organizzazioni sindacali riunite nella corporazione ed è diretta da un presidente, scelto dal Ministro delle Corporazioni. Il presidente evidentemente non sarà, salvo casi eccezionali, un funzionario; sarà a mio avviso, una personalità di indiscusso valore e di grande autorità nel ramo di produzione o nel gruppo di imprese, per cui la corporazione è costituita.

La corporazione, secondo il regolamento (articolo 42) si può costituire per un determinato ramo della produzione o per una o più determinate categorie di imprese. In tal modo si ammette la specializzazione della corporazione. È pre-

vista, per tanto, la possibilità di costituire, accanto alle grandi corporazioni generali dell'industria, dell'agricoltura, del commercio, dei trasporti marittimi, dei trasporti terrestri, delle banche, anche corporazioni specializzate per determinare specie di industrie o di commercio, o per determinate attività agricole; per esempio una corporazione dell'abbigliamento; una corporazione dell'alimentazione, una corporazione del teatro.

La corporazione ha carattere nazionale, dice l'articolo 42. Ma ciò non toglie che essa possa avere anche uffici locali, come prevede espressamente l'articolo 43. Tali uffici locali saranno di regola provinciali e potranno trovar sede opportuna presso il consiglio provinciale dell'economia.

Si realizza, per tal modo, accanto all'organizzazione *verticale* sindacale, un'organizzazione *orizzontale,* corporativa. Tutte e due coesistono, l'una per la tutela degli interessi separati dei vari elementi della produzione, l'altra per la tutela degli interessi comuni di ciascun ramo della produzione e di ciascun gruppo di imprese.

In questa duplicità di organizzazione si integra, realizzandosi, il doppio scopo a cui la legge 3 aprile 1926 e il relativo regolamento mirano; la risoluzione pacifica dei conflitti del lavoro e la organizzazione, entro lo Stato, delle forze della produzione.

L'esperienza dirà se questo sistema, nel quale si realizza la concezione fascista della società e dello Stato, risponde anche pienamente, come io credo, alle esigenze della vita sociale, economica e politica dell'Italia moderna. Una delle conseguenze più immediate, che ne deriveranno, sarà l'introduzione della rappresentanza corporativa nei grandi organi costituzionali dello Stato, e specialmente nel Senato. Ma altri sviluppi ancora avrà il sistema che il fascismo ha creato. Prevederli tutti non è possibile, ma è possibile fin d'ora affermare che da essi non solo lo Stato, ma tutta la società italiana usciranno rinnovati profondamente.

INDICE

INDICE

III.

La Riforma dei Codici.

IV.

La Riforma Sociale.